

# Linjat poikki?

Suomalaiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet  
liikkeessä vuosina 1989–1995

Ville Venäläinen

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Poliittinen historia

Pro gradu -tutkielma

Marraskuu 2020



Tiedekunta – Fakultet – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Tekijä – Författare – Author Ville Venäläinen		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Linjat poikki? Suomalaiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet liikkeessä vuosina 1989–1995		
Oppiaine/Opintosuunta – Läroämne/Studieinriktning – Subject/Study track Poliittinen historia		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu	Aika – Datum – Month and year Marraskuu 2020	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 89
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Tutkielmassa tarkastellaan suomalaisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten käsitteiden kehitystä vuosina 1989–1995. Työn kannustimena on toiminut ulko- ja turvallisuuspoliittisen aatehistorian tärkeys ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon kannalta sekä vastikään tutkimuskäyttöön vapautunut arkistoaineisto. Tutkielmassa kiinnitetään huomiota niihin ulko- ja turvallisuuspoliittista käsitteistöä koskeviin muutoksiin, jotka määrittivät ulko- ja turvallisuuspoliittista tietoa ja ajattelua kylmän sodan päättymisen jälkeen. Tutkimuskohteina ovat erilaiset linja- ja puolueettomuuskäsitteet sekä vakauspolitiikan, konfliktinhallinnan ja arvosidonnaisuuden käsitteet.</p> <p>Tutkielmassa sovelletaan käsitehistoriallista teoriaa ja metodia. Käsitehistoriallinen lähestymistapa on tutkielman aiheen kannalta perusteltu siksi, että suomalaiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet muuttuivat merkittävästi 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Vanhat käsitteet saivat uusia merkityksiä, ja käsitteitä jäi pois käytöstä samalla, kun uusia ulko- ja turvallisuuspoliittisia käsitteitä kehiteltiin. Uusi ulko- ja turvallisuuspoliittinen käsitteistö kuvasi muuttuvaa maailmaa, mutta se myös määritteli Suomen ulkopoliittikan mahdollisuuksia ja ulkopoliittisen toiminnan rajoituksia. Tutkielman aineistona ovat Suomen ulkoministeriön poliittisella osastolla vuosina 1989–1995 Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta kirjoitetut asiakirjat, joiden lisäksi tutkielman aineistona käytetään joitakin samalta aikakaudelta peräisin olevia ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsitteleviä artikkeleita. Tutkielmassa tarkastellaan ulkoministeriön virkamiehiä Quentin Skinnerin innovatiivisen ideologin käsitteen kautta. Skinnerin retorinen käsitteanalyysi yhdistetään tutkielmassa Reinhart Koselleckin temporaaliseen käsitehistorialliseen analyysiin.</p> <p>Ulkoministeriön virkamiehet pyrkivät innovatiivisina ideologeina käsitteellistämään Suomen virallista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa niin, että se olisi mahdollisimman hyvin palvellut ulkoministeriössä koettuja Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia etuja sekä laajentanut Suomen toimintamahdollisuuksia. Käsitteiden rekisteröinti Euroopassa tapahtuneita moninaisia muutoksia, mutta niiden avulla pyrittiin myös hallitsemaan syvällistä ja arvaamatonta muutosta Euroopassa sekä laajemmin koko kansainvälisessä järjestelmässä.</p> <p>Syvällisen käsitteellisen muutoksen suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa voidaan katsoa alkaneen Mihail Gorbatschovin puolueettomuustunnustuksesta, jonka hän antoi vieraillessaan Suomessa lokakuussa 1989. Puolueettomuuden käsitettä tyypistettiin useassa eri vaiheessa 1990-luvun alussa, kunnes se jäi suureksi osaksi pois käytöstä YYA-sopimuksen raukeamisen aikaan. Liittoutumattomuuden käsitteen ei kuitenkaan voida sanoa olleen kylmän sodan aikaisen puolueettomuuden käsitteen kaventamisen tulos. Eurooppalaisesta keskustelusta suomalaiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan omaksuttiin konfliktinhallinnan ja arvosidonnaisuuden käsitteet. Käsitteellisen muutoksen taustalla vaikutti ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa tapahtunut siirtymä, jossa odotukseen perustunut ulko- ja turvallisuuspoliittinen tieto korvasi aiempien doktriinien kokemusperäisen tiedon. Historiallisten tosiasioiden tunnustamisen sijasta uudessa ajattelussa tuli kiinnittää huomiota alati muuttuvaan toimintaympäristöön ja pyrkiä ennustamaan tulevaisuuden mukanaan tuomia kriisejä ja mahdollisuuksia.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords ulkopoliitiikka turvallisuuspolitiikka Paasikiven–Kekkosen linja ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja vakauspolitiikka konfliktinhallinta arvosidonnaisuus käsitehistoria ulkoministeriö		
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto, Helsingfors universitets bibliotek, Helsinki University Library		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

## Sisällysluettelo

<b>1. Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1. Suhde aikaisempaan tutkimukseen ja rajaukset.....	2
1.2. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja menetelmät.....	6
1.3. Tutkimuskysymykset, aineisto ja rakenne.....	12
<b>2. Kylmästä sodasta murrokseen.....</b>	<b>15</b>
2.1. Kylmän sodan aikainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ajattelu .....	15
2.2. Puolueettomuustunnustuksen vaikutus käsitteenmuodostukseen.....	20
2.3. Kehittyvä puolueettomuus ja käsitteellinen muutoksen hallinta .....	26
<b>3. Ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet uusiutuvassa Euroopassa.....</b>	<b>34</b>
3.1. EY-jäsenyys sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet.....	34
3.2. Kriiseistä ja YYA-sopimuksesta uusiin turvallisuusjärjestelyihin .....	43
3.3. Uuden Euroopan arvosidonnaisuus.....	53
<b>4. Muuttuvan maailman ulko- ja turvallisuuspoliittinen ajattelu .....</b>	<b>62</b>
4.1. Jäsenyys Euroopan unionissa .....	62
4.2. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan uudet haasteet ja mahdollisuudet.....	68
<b>5. Johtopäätökset.....</b>	<b>77</b>
<b>Lähteet .....</b>	<b>85</b>

## 1. Johdanto

Tämän tutkielman yhtenä kannustimena on toiminut kirjoittajan omakohtainen kiinnostus suomalaiseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen tietoon ja ajatteluun. Tutkielma keskittyy suomalaiseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen aatehistoriaan erityisesti ulkopoliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Aihepiiri on toiminut koko yliopisto-opintojeni ajan innoituksen lähteenä, joka ei vaikuta ehtyvän edes näin opintojeni ehtoopuolella.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon taustalla oleva ajattelu vaikuttaa merkittävästi koko yhteiskuntaan. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen aatehistoria on tärkeässä roolissa, kun haluamme ymmärtää suomalaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen keskustelun lisäksi päätöksiä, joita ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla Suomessa tehdään. Nämä päätökset koskettavat jokaista yhteiskuntamme jäsentä.

François Furet'n sanoin kaikki historia edellyttää valintaa eri tavoin historioitsijan omaa aikaa sekä omia arvoja ja vaihtoehtoja ilmaisevien aiheiden välillä. Valintaa ohjaa tunne samaistumisesta eli poikkeuksellisesta selitysvoimasta historioitsijan oman ajan suhteen. Tämän tutkielman ajanjaksona on kylmän sodan loppuvuosisiksi mielletty 1980- ja 1990-lukujen taite, joka kolme vuosikymmentä myöhemmin herättää ainakin itsessäni Furet'n kuvaileman samaistumisen tunteen.<sup>1</sup>

Aikalaisille 1980- ja 1990-lukujen taite näyttäytyi vahvasti muutoksen kautta. Aikalaiskommenteista voi havaita, että varsin monet olivat huolissaan erityisesti siitä, mitä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiselle linjalle tulisi käymään. Jotkut arvelivat, että vähintäänkin tulevaisuudessa saattaisi muodostua Suomen uusi ulkopoliittinen oppi<sup>2</sup>. Kolme vuosikymmentä myöhemmin vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei kylmän sodan aikaista doktriinin sävyttämää tietoa ole enää omaksuttu suomalaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun lähtökohdaksi. Tämä saa pohtimaan, minkälainen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun muutos

---

<sup>1</sup> Furet, François: *Penser la Révolution française*. Éditions Gallimard 1978, 13–14.

<sup>2</sup> Käkönen, Jyrki: *Suomen ulkopoliitiikan suuret traditiot ja tulevaisuuden valinnat*. Teoksessa Huru, Jouko (toim.): *Uuden ulkopoliitiikan haasteet – Kekkosen ajasta Koiviston kautta 2000-luvulle*. Rauhan- ja konfliktitutkimuslaitos, Tampere 1993.

suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa on viime vuosikymmenien aikana tapahtunut.

Tutkielmassani pyrin osoittamaan, että suomalainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ajattelu sekä sen keskeiset käsitteet muuttuivat merkittävästi aikana, jota kehystävät Berliinin muurin murtuminen ja Suomen liittyminen Euroopan unioniin. Vanhat käsitteet saivat uusia merkityksiä, ja käsitteitä jäi pois käytöstä. Uusia ulko- ja turvallisuuspoliittisia käsitteitä kehiteltiin. Uusi ulko- ja turvallisuuspoliittinen käsitteistö kuvasi muuttuvaa maailmaa, mutta se myös määritteli Suomen ulkopoliitiikan mahdollisuuksia ja ulkopoliittisen toiminnan rajoituksia. Muutoksen taustalla vaikutti kokemukseen perustuvan ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon arvovallan järkkäminen, kun ennustamattomalta tuntuneessa tilanteessa odotukselle pohjautuva käsitys nykyisyydestä sai yhä enemmän sijaa. Ajanjaksoa voidaan siten kuvailla keskeisenä muutosvaiheena suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun historiassa. Viime vuosiin asti salaisiksi luokiteltujen arkistoaineistojen vapautuminen tutkimuskäyttöön mahdollistaa aikakauden tarkastelemisen uudesta näkökulmasta käsin.

### **1.1. Suhde aikaisempaan tutkimukseen ja rajaukset**

Kylmän sodan päättymisen ajan suomalaista ulko- ja turvallisuuspoliittista ajattelua on tutkittu varsin laajasti. Aihetta on käsitelty sekä aikarajaukseltaan laajemmissa suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiisen ajattelun yleisesityksissä että aikakauteen rajautuvissa tutkimuksissa. Aikakautta käsittelevässä kirjallisuudessa voidaan erottaa erilaisia lähestymistapoja, joita analysoin seuraavaksi. Lähestymistapoja eriteltyäni käyn läpi niiden mahdollisia ongelmia omaa tutkimuspositiotani samalla hahmotellen. Näen tutkimukseni kannalta erityisen keskeisenä sen, miten erilaisten lähestymistapojen kautta on käsitelty ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun muutosta.

Suomalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kommentoivassa historiallisessa kirjallisuudessa on havaittavissa näkökulma, joka painottaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun jatkuvuutta poliittisen linjan käsitteen kautta. Tulkinallisesti tämä tarkoittaa sitä, että linjan käsite nähdään tutkijan kannalta

hyödyllisenä hänen pyrkiessään hahmottamaan suomalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Linjan käsitteen avulla on mahdollista löytää ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun ydin, joka poliittisista ja institutionaalisista muutoksista huolimatta säilyy samana. Ulkoministeriössä 1990-luvulla osastopäällikkönä ja alivaltiosihteerinä työskennelleen Jaakko Blombergin kylmän sodan loppua ja suomalaista ulkopoliitiikkaa käsittelevässä teoksessa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linja määritellään maan oman turvallisuuden ajamiseksi vallinneissa oloissa<sup>3</sup>. Kattavassa Paasikivi-Seuran historiassaan Osmo Apunen taas kirjoittaa, että suomalaisen ulkopoliittisen ajattelun pitkä linja rakentuu vastuun ja velvollisuuden vuorovedosta aina autonomian alun kustavilaisista byrokraateista lähtien<sup>4</sup>. Hiski Haukkala puolestaan toteaa, että viime kädessä linjojen hahmotteleminen on aina fiktiivinen teko, joka riippuu tulkinnasta ja tulkitsijasta. Tuloksena voi kuitenkin hänen mukaansa kuitenkin olla hyödyllinen fiktio, joka auttaa meitä ymmärtämään asioita ja historiaa tietyllä tavalla.<sup>5</sup>

Linjamäärittelyn lisäksi tutkimuksessa voidaan havaita erityinen transitionäkökulma, joka antaa erityistä painoarvoa ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun siirtymälle kouriintuntuvien poliittisten ja institutionaalisten muutosten rinnalla. Tästä näkökulmasta on ollut tapana kiteyttää transitio yksisanaiseen luonnehdintaan siirtymän luonteesta. Transitiota on kuvattu esimerkiksi suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan eurooppalaistumisena<sup>6</sup> sekä lännettymisenä<sup>7</sup>.

Kolmantena tuon esille kansallisen ja poliittisen identiteetin muutokseen nojaavat Teija Tiilikaisen<sup>8</sup> sekä Vilho Harlen ja Sami Moisio<sup>9</sup> tutkimukset. Tiilikaisen aatehistoriallisen tutkimuksen mukaan 1990-luvun muutoksessa tarve Suomen uudelle poliittiselle identiteetille syntyi siitä, että suomalaisen politiikan piti yhä

---

<sup>3</sup> Blomberg, Jaakko: *Vakauden kaipuu – Kylmän sodan loppu ja Suomi*. WSOY Helsinki, 2011, 10.

<sup>4</sup> Apunen, Osmo: *Linjamiehet – Paasikivi-seuran historia*. Tammi, Helsinki 2005, 411.

<sup>5</sup> Haukkala Hiski: *Suomen muuttuvat koordinaatit*. Gummerus, Helsinki 2012, 30.

<sup>6</sup> Forsberg, Tuomas & Vogt, Henri: *Suomen ulkopoliitiikan eurooppalaistuminen*. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.) *Suomen poliittinen järjestelmä – Verkkokirja*. Helsingin yliopisto 2008, <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/ulkopolitiikka/>.

<sup>7</sup> Hämäläinen, Unto: *Suomettumisesta lännettymiseen*. Teoksessa Bäckman, Johan (toim.): *Entäs kun tulee se yhdestoista?* WSOY, Helsinki 2001.

<sup>8</sup> Tiilikainen, Teija: *Europe and Finland – Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*. Routledge, London 2018 (1998), <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.4324/9780429457661>.

<sup>9</sup> Harle, Vilho & Moisio, Sami: *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipoliitiikan historia ja geopolitiikka*. Vastapaino, Tampere 2000.

enemmän perustua eurooppalaisille näkemyksille<sup>10</sup>. Tästä huolimatta Suomen kylmän sodan jälkeisen ulkopoliittisen identiteetin perustana säilyi Tiilikaisen mukaan kylmän sodan aikainen realistinen maailmankuva, joka perustui valtiokeskeisyydelle ja valtion turvallisuutta korostaneille arvoille<sup>11</sup>. Harlen ja Moision poliittisesta retoriikasta ammentava tulkinta puolestaan korostaa kansallisen identiteettiprojektin merkitystä. Harle ja Moisio pitävät Suomen geopoliittista asemaa, Suomen ulkopoliittista toimintaympäristöä ja siinä ilmeneviä uhkatekijöitä ensisijaisesti poliittisen puhumisen kohteina<sup>12</sup>. Turvallisuuden kirjoittamisessa on heidän mukaansa pohjimmiltaan kysymys tilanteen määrittelystä ja erityisesti identiteeteistä. Suomalaiset eivät kadottaneet 1990-luvun muutoksessa Suomeaan, vaan pikemmin identiteettinsä perustan, kun kansallisen identiteettiprojektin kannalta keskeinen erilainen poliittinen järjestelmä hävisi rajan takaa.<sup>13</sup>

Oma näkemykseni on, että ulkopoliittinen linja on tutkijan käsitteenä ongelmallinen. Esimerkiksi turvallisuutta, vastuuta ja velvollisuutta ei ole nähdäkseni mielekästä tarkastella erilaisten historiallisten kontekstien ulkopuolisina käsitteinä. Tässä tutkielmassa ulkopoliittisen linjan käsite on yksi keskeisistä tutkimuskohteista, mutta tutkielman tarkoituksena ei ole muodostaa käsitystä linjasta, joka ylittää historialliset toimijat. Ajattelen, että linjan käsitteen kautta tarkasteltuna ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun vaihtoehtoisuus ja tarkoittamattomat seuraukset ovat vaarassa jäädä huomiotta teleologiaan taipuvaisen linjakäsityksen rinnalla. Markku Hyrkkäsen tavoin pidän vaihtoehtoisuuden tajuamista historian ymmärtämisen edellytyksenä<sup>14</sup>. On kuitenkin oikeutettua kysyä, eroaako ulkopoliittisen ajattelun käsittäminen diakronisien käsitteellisten jatkuvuuksien kautta sen kytkemisestä Suomen ulkopoliittisen linjan jatkuvuuteen. Katson, että näkökulmien välillä on ero. Käsitteellinen analyysi on mahdollista kontekstoida ja liittää toimijoihin, kun taas linjan käsitteen käyttäminen edellyttää toimijoilta erilaiset kontekstit ylittävää linjarationaliteettia.

---

<sup>10</sup> Tiilikainen 2008, 174.

<sup>11</sup> Tiilikainen 2008, 168.

<sup>12</sup> Harle & Moisio 2003, 7.

<sup>13</sup> Harle & Moisio 2003, 12–14.

<sup>14</sup> Hyrkkänen Markku: *Aatehistorian mieli*. Vastapaino, Tampere 2002, 13.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tapahtuneet institutionaaliset ja sopimukselliset uudistukset ovat aikakauden tulkitsemisen kannalta keskeisiä. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kylmän sodan ajan hallinnut Sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta (YYA-sopimus) raukesi, eikä uudella Venäjän kanssa solmitulla sopimuksella ollut enää samanlaista sopimuksellista merkitystä. Euroopan unionin jäsenmaana Suomella oli myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kylmästä sodasta poikkeava asema. Myös suomalaisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten toimijoiden keskinäisissä suhteissa tapahtui muutoksia kylmän sodan aikaan verrattuna, kun ulkosuhteiden hoitoa pyrittiin parlamentarisoidaan hallituksen valtaa kasvattaen tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittisen vallan kustannuksella.

Aatehistoriallisen tutkimuksen kannalta transitiomääritelmät ovat silti ongelmallisia. Transitiotulkintojen vaarana ei niinkään ole teleologia, vaan näkisin niiden olevan ensisijaisesti taipuvaisia anakronismeihin. On hyvä pitää mielessä, että aikakauden toimijat puhuivat uudesta Euroopasta ja uudesta Venäjästä, joiden kehityksen epävarmuus pidettiin jatkuvasti mielessä. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta keskeiset tekijät, kuten Venäjän valtiollinen kehitys tai Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen rooli, muotoutuivat yhdessä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun kanssa. Katson, että oman tutkimuksellisen näkökulmani kannalta ei ole riittävää tarkastella aikakautta Sami Moision tapaan tutkijan määrittelemien poliittisten leirien välisenä taistona, jonka poliittiset lännettäjäät lopulta voittivat<sup>15</sup>.

Tutkielmani rajoittuu pro gradu -työn laajuuteen, minkä vuoksi en ensisijaisesti keskity kokonaisvaltaisiin poliittisiin muutoksiin. Tutkielmassani käsitellyt käsitteet ovat luonteeltaan poliittisia, eikä tarkoitukseni ole eristää käsitteitä politiikan ulkopuolelle. Erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon taustalla vaikuttavasta ajattelusta kiinnostuneena olen kuitenkin kiinnittänyt tutkimukseni vahvasti ulkoministeriöön ja ministeriössä työskennelleisiin virkamiehiin sekä tutkijoihin, joiden asemaa lähestyn Quentin Skinnerin innovatiivisen ideologin käsitteen kautta. Erilaisesta tutkimuksellisesta

---

<sup>15</sup> Moision, Sami: *Traditionalisteja, varovaisuuslinjalaisia ja lännettäjiä*. Teoksessa Rusi, Alpo (toim.): *Ei enää erityistapaus – Suomen kansainvälinen asema kylmän sodan jälkeen*. WSOY, Helsinki 2003.



rajauksesta huolimatta pidän valintaani myös aatehistoriallisen lähestymistavan kannalta perusteltuna. Mielestäni on tärkeää, että aatehistoriallinen tutkimus kiinnitetään mahdollisimman selväpiirteisiin toimijoihin ja ajattelijoihin, jotka identiteetin käsitteen pohjalta lähtevä tutkimus saattaa sivuuttaa. Tämä ei poista sitä, että ympäröivä konteksti on sekä aatehistoriallisen tutkimuksen lähtökohta että tutkimustulos. Nähdäkseni poliittinen tai kansallinen identiteetti tai identiteettiprojekti aatehistoriallisen tutkimuksen kohteena on taipuvainen essentialismiin, vaikka tutkimuksen kieli jaettuine merkityksineen ja sosiaalisine rakennelmineen olisikin pohjimmiltaan konstruktivistinen.

Työni kannalta on keskeistä määrittää, mitä oikeastaan tutkin, kun tutkin ulko- ja turvallisuuspoliittista aatehistoriaa. Tutkielmani pohjaa käsitehistorialliseen perinteeseen, jossa ajattelu kiinnitetään tutkimuskohteina oleviin käsitteisiin. Käsitehistoriallinen näkökulma liittyy keskeisellä tavalla myös tutkielmani aikarajaukseen. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun muutosta on mahdotonta rajata ajallisesti yksiselitteisesti. Puheenvuoroja, joissa vallitseva käsitteistö merkityssisältöineen haastettiin, on havaittavissa jo 1980-luvun alusta lähtien. Keskustelu ulko- ja turvallisuuspoliittisesta muutoksesta ei myöskään päättynyt Suomen aloittaessa Euroopan unionin jäsenmaana, vaan keskustelu jatkui vielä 2000-luvulle saakka. Pidän kuitenkin ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun muutoksen kannalta erityisenä lähtölaukauksena Mihail Gorbatschovin Suomen puolueettomuudelle vuonna 1989 antamaa tunnustusta. Neuvostoliiton yksiselitteinen tunnustaminen muutti puolueettomuuden käsitettä suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. 1990-luvulla käsitteellinen muutos sai vauhtia YYA-sopimuksen raukeamisesta sekä EY- ja EU-keskusteluista. Käsitteellinen muutos tapahtui paljolti mahdollista EU-jäsenyyttä silmällä pitäen. Tämä näkökulma poistui Suomen lopulta liittyessä unioniin vuoden 1995 alussa.

## **1.2. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja menetelmät**

Aatehistoriallinen tutkielmani perustuu käsitehistorialliselle teorialle sekä käsitehistorialliselle hermeneuttiselle metodille ja metodologialle. Esittelen tässä luvussa ensin pääpiirteittäin käsitehistoriallista lähestymistapaa, minkä jälkeen käyn läpi tutkielmani kannalta keskeisiä käsitehistoriallisia näkökulmia. Perehdyn

erityisesti Reinhert Koselleckin ja Quentin Skinnerin lähestymistapoihin, joita Kari Palonen on nimittänyt temporaaliseksi ja retoriseksi lähestymistavaksi käsitteelliseen muutokseen<sup>16</sup>.

Aatehistoriaa käytetään usein kattokäsitteenä, jonka alle käsitehistoriallinen suuntaus kuuluu. Pidän tätä käyttökelpoisena lähestymistapana, mutta haluan kuitenkin tuoda esille, että määrittelyihin vaikuttavat suuresti erilaiset tutkimusperinteet. Englanninkielisessä maailmassa aatehistoriasta puhutaan osana ideahistoriallista perinnettä (*intellectual history, history of ideas*), kun taas saksankielisessä maailmassa käsitehistorialla (*Begriffsgeschichte*) viitataan erityisesti Saksan liittotasavallassa alun perin syntyneeseen tutkimusotteeseen. Suomeen ajatteluperinteet ovat rantautuneet pienelle kielialueelle ominaisesti enemmän tai vähemmän limittäin, mikä on mahdollistanut lähestymistapojen yhdistelyn ja vertailun. Usein saattaakin olla mielestäni relevantimpaa keskittyä eri historioitsijoiden näkemyksiin tai eri tutkimusperinteiden hahmotteluun kuin määritelmien tiukkaan rajaamiseen.

Käsitehistoriallisen historiankirjoituksen synty voidaan nähdä osana 1900-luvulla yhteiskuntatieteissä vaikuttanutta niin kutsuttua lingvististä käännettä.

Käsitehistoriallisen lähestymistavan taustalla ei ole yhtenäistä filosofista perinnettä, vaan se on saanut vaikutteita niin Heideggerin, Wittgensteinin kuin Austininkin ajattelusta. Jonkinlaisena käsitehistorian periaatteena voidaan pitää kuitenkin tietynlaista lingvistisen käänteän mukaista näkökulmaa kieleen. Kuten suomalaisen poliittisen käsitteistön käsitehistoriallisessa kokoelmateoksessa *Käsitteet liikkeessä – Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria* johdannossa todetaan, kielellistä käännettä siivittää oivallus kielestä todellisuutta tekevänä elementtinä ja samalla ymmärrys siitä, että kielen käsitteet, joilla maailmaa jäsennetään, ovat olennaisesti kiistanalaisia<sup>17</sup>.

Käsitän käsitteen Reinhart Koselleckin tavoin niin sanotun lingvistisen kolmion kautta. Käsiteanalyysissä on otettava huomioon ne suhteet, jotka vallitsevat

---

<sup>16</sup> Palonen, Kari: *Rhetorical and Temporal Perspectives on Conceptual Change: Theses on Quentin Skinner and Reinhart Koselleck*. Teoksessa Palonen, Kari: *Politics and Conceptual Histories - Rhetorical and Temporal Perspectives*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, 63.

<sup>17</sup> Hyvärinen, Matti et al. (toim.): *Käsitteet liikkeessä – Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere 2003, 10.

lingvistisen kolmion eri osien välillä. Tämä tarkoittaa sekä käsitteen ja termin välistä suhdetta että vuorovaikutusta käsitteen, sanan ja asian välillä. Käsitteen ja sanan välillä on luontainen jännite, joka joskus laskee, joskus kasvaa ja joskus vaikuttaa ratkaisemattomalta.<sup>18</sup> Tutkielmassani lähestyn suomalaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia käsitteitä lingvistisen kolmion suhteiden kautta. Sidon Koselleckin tavoin lingvistisen analyysin temporaalisuuteen<sup>19</sup>. Tarkastelen sitä, kuinka 1980- ja 1990-taitteen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa vaikutti käsitys uudesta totutuin käsittein vaikeasti kuvattavasta tilanteesta. Kiinnitän huomiota uusien käsiteiden etsintään, vanhojen käsitteiden ottamiseen uuteen käyttöön ja uusien sanojen ja termien keksimiseen.

Käsitteiden diakronisen eli käsitteiden historiallisen kehityksen ja peräkkäisinä ajanjaksoina tapahtuneiden muutosten analyysissä pidän hedelmällisenä Jouni-Matti Kuukkanen käsitteisiin kiinnittyvää näkökulmaa. Kuukkanen mukaan käsitteellisiä jatkuvuuksia ja epäjatkuvuuksia on mahdollista havaita kiinnittämällä huomiota eri käsitteiden yhteisiin käsitteisiin. Jos puhumme samoista käsitteistä tai saman käsitteen eri variaatioista, on luonnollista ajatella, että ne kaikki jakavat keskenään ainakin jotakin. Kuukkasella tämä jokin on käsitteiden eli vähimmäisvaatimus sille, että voimme puhua käsitteiden välisistä jatkuvuuksista.<sup>20</sup> Kuukkanen kuvailemat yhteydet ovat merkityksellisiä esimerkiksi puolueettomuuden ja arvosidonnaisuuden yhteyksiä tutkittaessa 1990-luvun ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa. Diakroninen analyysi on mielestäni tuloksekasta yhdistää käsitehistoriassa käsitteiden synkroniseen analyysiin, joka kuvailee käsitteiden käyttöä tietyssä hetkessä. Omassa ajattelussani sekä diakroninen että synkroninen analyysi yhdistyvät käsitteiden välisiin suhteisiin eli hierarkioihin. Katson, että esimerkiksi erilaisten linjakäsitteiden asema ulko- ja turvallisuuspoliittisten käsitteiden välisessä hierarkiassa on tutkielmani kannalta mielenkiintoinen.

Yhteen kietoutuneet lingvistinen ja temporaalinen analyysi ovat Koselleckin metodissa eräänlaisia mikro- ja makrotason lähestymistapoja. Makrotason

---

<sup>18</sup> Koselleck, Reinhart: *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*. Contributions to the History of Concepts Volume 6, Issue 1, Summer 2011: 1–37.

<sup>19</sup> Koselleck 2011.

<sup>20</sup> Kuukkanen, Jouni-Matti: *Mitä historiaa käsitehistoria on?* Ennen ja nyt – historian tietosanomien 1/2006, [http://www.ennenjanyt.net/2006\\_1/referee/kuukkanen.html](http://www.ennenjanyt.net/2006_1/referee/kuukkanen.html).

analyysi liittyy koselleckilaisessa analyysissä niin kutsuttuihin kokemusavaruuteen (*Erfahrungsraum, space of experience*) ja odotushorisonttiin (*Erwartungshorizont, horizon of expectations*). Oma toimintaamme ei motivoi pelkästään ajan luonnollinen kulku, vaan käsityksemme menneestä ja tulevasta.<sup>21</sup> Koselleckilla kokemus ja odotus ovat perustavanlaatuisella tavalla erilaisia olemisen muotoja, joita ei voi täysin yhdistää<sup>22</sup>. Näin ollen on olemassa kahdenlaista nykyisyyttä: menneisyyden nykyisyyttä ja tulevaisuuden nykyisyyttä. Ajattelen, että kylmän sodan aikaista ulko- ja turvallisuuspoliittista ajattelua hallitsi metahistoriallinen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan kattokäsite, joka asetti ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon kokemusperäisten tosiasioiden rajoihin. Nämä rajat alkoivat murtua kylmän sodan päättyessä, kun odotukseen perustuva luonteeltaan päivitettävä tieto sai yhä enemmän jalansijaa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa.

Vaikka koselleckilainen lähestymistapa käsitteisiin onkin varsin tyhjentävä, pidän tutkielmani kannalta välttämättömänä ottaa huomioon myös joitain Quentin Skinnerin retorisen näkökulman käsitehistoriallisia oletuksia. Skinnerin määrittelyn mukaisesti varmin merkki yhteisön tai yhteiskunnan käyttöönsä ottamasta uudesta käsitteestä on se, että käsitettä vastaamaan kehitetään sanasto, jota voidaan käyttää johdonmukaisesti käsitteestä keskusteltaessa<sup>23</sup>.

Skinnerin mukaan termin merkitystä ja muutosta voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta. Ensiksikin on oltava tietoinen termin käyttämisen kriteereistä. Kun haluamme tietää, miten jotakin sanaa käytetään, meille tavallisimmin kerrotaan kriteereistä, joiden täytyessä sanaa voidaan käyttää. Toisekseen on tärkeää tietää, täytyvätkö ensimmäisen kohdan kriteerit tietyssä tilanteessa eli mikä on sanan viittausala. Skinnerin mukaan viittausta pidetään usein sanan merkityksen yhtenä puolena, mutta analyysin kannalta on hänen mukaansa käytännöllisempää erottaa viittaaminen sanan ymmärtämisestä. Kun ymmärrys sanan merkityksestä ja roolista kielessä on saavutettu, voidaan sanaa käyttää viittaamaan maailmaan.

---

<sup>21</sup> Palonen, Kari: *An Application of Conceptual History to Itself. From method to Theory in Koselleck's Begriffsgeschichte*. Teoksessa Palonen, Kari: *Politics and Conceptual Histories - Rhetorical and Temporal Perspectives*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014, 31.

<sup>22</sup> Koselleck, Reinhart: *Futures Past – On the Semantics of Historical Time*. Columbia University Press, New York 2004, 271–276.

<sup>23</sup> Skinner, Quentin: *Language and political change*. Teoksessa Ball, Terence et al. (ed.): *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge University Press, Cambridge 1995, 8.

Kolmanneksi tulee ymmärtää termin arvioiva ja arvottava sävy eli minkälaisia asenteita termi tavallisesti ilmaisee. Termin käyttö tarkoittaa tapahtuman kuvaamista tietyssä moraalisisessä valossa.<sup>24</sup> Risto Alapuroa mukaillen voimme siis kysyä, mitä termillä tarkoitetaan, mihin tapahtumiin sitä sovelletaan ja miten siihen suhtaudutaan<sup>25</sup>. Esimerkiksi ulkopoliittisen linjan kohdalla kysymykset kuuluvat: Mikä on ulkopoliittinen linja? Onko tämä ulkopoliittinen linja? Onko ulkopoliittinen linja hyvä vai paha asia?

Skinnerin näkökulmasta intervention takana olevia intentioita on vaikea jäljittää pelkästään käsillä olevan tekstin perusteella, mutta intentioita voidaan havaita lukemalla tekstiä vallitsevien konventioiden vahvistamisena tai kiistämisenä. Konventioita ja niistä poikkeamia ei voi identifioida tekstin formulointien perusteella, vaan ne voidaan havaita vain analysoimalla, mitä muut ovat kirjoittaneet kyseisessä kontekstissa.<sup>26</sup> Toimijan lausuman ymmärtämisen perustana Skinner käyttää Austinin puheaktiteoriaa, joka lähtee siitä, että kieli ei käsitä vain toteamuslauseita eli konstatiiveja (*constatives*), joita voidaan arvioida niiden todenmukaisuuden pohjalta. Kieli sisältää myös performatiiveja (*performatives*), joita voidaan arvioida niiden onnistuneisuuden kautta.<sup>27</sup> Erityisen tärkeitä Skinnerin huomiot ovat, kun määrittelen ulkoministeriön virkamiesten ja tutkijoiden asemaa skinneriläisittäin innovatiivisina ideologeina.

Quentin Skinnerin mukaan innovatiivinen ideologi pyrkii legitimoimaan kyseenalaisina pidettyä sosiaalista toimintaa kielenkäytön avulla ja käyttää näin valtaa. Hän voi pyrkiä tuomaan uusia arvottavia termejä kieleen. Innovatiivinen ideologi voi antaa olemassa oleville käsitteille uusia merkityksiä tai pyrkiä luomaan aiemmin neutraalina pidettyyn käsitteeseen arvolatautuneisuutta. Lisäksi innovatiivinen ideologi haastaa usein ideologiset vastustajansa pyrkimällä laajentamaan tai supistamaan käsitteen käyttöalaa.<sup>28</sup> Jussi Kurunmäen mukaan

---

<sup>24</sup> Skinner 1995, 9–11.

<sup>25</sup> Alapuro, Risto: *Vallankumous*. Teoksessa Hyvärinen, Matti et al. (toim.): *Käsitteet liikkeessä – Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere 2003.

<sup>26</sup> Palonen, Kari: *Quentin Skinner – History, Politics, Rhetoric*. Polity Press, Cambridge 2003, 45.

<sup>27</sup> Austin, John Langshaw: *How to Do Things with Words – The William James Lectures delivered at Harvard University in 1955*. Harvard University Press, Cambridge 1967.

<sup>28</sup> Skinner, Quentin: *Some problems in the analysis of political thought and action*. Teoksessa: Tully, James (edit.): *Meaning & Context – Quentin Skinner and his Critics*. Princeton University Press, Princeton 1988, 111–116.

innovatiivisen ideologin toiminta liittyy käsitehistoriallisen tutkimuksen keskeiseen teemaan eli kamppailuun käsitteiden merkityksestä<sup>29</sup>.

Tarkastelen Suomen ulkoministeriön ja erityisesti sen poliittisen osaston virkamiesten roolia innovatiivisen ideologin käsitteen kautta. Katson, että poliittisen osaston virkamiehet toimivat monessa suhteessa suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan innovatiivisina ideologeina. Käsite auttaa nähdäkseni erityisesti hahmottamaan toimijuutta varsinaisessa aineistoanalyysivaiheessa. En kiistä sitä, että käsitteellisiin innovaatioihin antoivat panoksensa myös valtakunnan johtavat ulkopoliittiset vaikuttajat. Nähdäkseni poliittisen osaston virkamiesten rooli oli kuitenkin merkittävä, kun Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista käsitteistöä kehiteltiin sekä kylmän sodan aikana että sen jälkeen.

Skinner ei itse ole pitänyt omaa käsitehistoriallista lähestymistapaansa sovittamattomina Koselleckin vastaavan kanssa. Skinner katsoo, että hänen lähestymistapansa on yksi aspekti Koselleckin huomattavasti kunnianhimoisemmassa sosiaalishistoriallisesti orientoituneessa näkökulmassa.<sup>30</sup> Kaksi lähestymistapaa sekoittuvat siinä mielessä, että temporaalisuuden rakentamiseen liittyy retorisia strategioita, ja toisaalta normatiivinen konseptien uudelleen arvottaminen voidaan nähdä erityisenä temporalisoinnin osana. Toiseen ajatteluperinteeseen painottuvaa näkökulmaa voidaan vahvistaa ottamalla elementtejä mukaan myös toisesta.<sup>31</sup> Pysin omassa tutkielmassani noudattamaan edellä mainittua Skinnerin huomiota kahden lähestymistavan yhteensovittamisesta. Käsiteanalyysissa ovat läsnä saussurelaisittain *langue* ja *parole*, joista jälkimmäistä pyrin lähestymään jossain määrin systemaattisesti edellisen kautta. Käytännössä tämä tarkoittaa etenemistä käsitteiden välisistä suhteista lingvistisen ja temporalisen analyysin kautta käsitteen käyttäjän retorisiin tekoihin ja intentioihin.

---

<sup>29</sup> Kurunmäki, Jussi: *Käsitehistoria. Näkökulma historian poliittisuuteen ja poliittisen kielen historiallisuuteen*. Poliitikka 2:43/2001.

<sup>30</sup> Skinner Quentin, *Visions of Politics I Regarding Method*. Cambridge University Press, Cambridge 2003, 187.

<sup>31</sup> Palonen, 2014, 74–75.

### 1.3. Tutkimuskysymykset, aineisto ja rakenne

Tutkimustehtävänäni on tutkia sitä, miten suomalainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ajattelu muuttui kylmän sodan päättyessä.

Päätutkimuskysymykseni on:

- Minkälainen käsitteellinen muutos tapahtui suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa kylmän sodan päättyessä?

Päätutkimuskysymykseni alakysymyksiä ovat:

- Miksi joitain uusia ulkopoliittisia käsitteitä otettiin käyttöön ja vanhoja jäi pois käytöstä?
- Minkälaisia suhteita eri käsitteiden välillä voidaan havaita?
- Miten ulkopoliittisin käsittein rekisteröitiin ja pyrittiin ohjaamaan muutosta?

Olen valinnut tutkielmassani tarkasteltavat käsitteet tutkimusaineistoon sekä aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuen. Ajattelen, että valitsemani käsitteet palvelevat parhaiten ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon ja ajattelun muutoksen analyysia. Tutkielmassani aineistoanalyysin kohteena ovat seuraavat ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet:

- ulkopoliittinen linja
- turvallisuuspoliittinen linja
- toimintalinja
- puolueettomuus
- puolueettomuuspolitiikka
- puolueettomuuden ydin
- vakauspolitiikka
- konfliktinhallinta
- arvosidonnaisuus

Kaikki käsitteet esiintyivät tutkielman tarkastelujakson aikana suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa. Tutkielman käsitteistö on varsin lukuisa, mutta katson tämän tarpeelliseksi erityisesti käsitteiden keskinäisten suhteiden tutkimisen kannalta. Tiedostan sen, että käsitteiden moninaisuus rajoittaa yksittäisen käsitteen analysointiin käytettävissä olevia mahdollisuuksia. Mielestäni

ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun aatehistoriassa käsitteiden yhdessä muodostaman uskomusten verkon tutkiminen on tärkeää<sup>32</sup>.

Yksi tutkielmani keskeisistä käsitteistä on luonnollisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Viittaan tällä käsitteellä siihen ulkopolitiikan lohkoon, joka kattaa valtiollista turvallisuutta ja puolustusta koskevan tematiikan valtion ulkosuhteissa. Tutkielmani keskittyy Suomen viralliseen ulkopolitiikkaan, jonka muovaamiseen Suomen ulkoministeriön virkamieskunta on nähdäkseni keskeisesti ollut vaikuttamassa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisella ajattelulla viittaan erityisesti kognitiivisiin tapoihin pyrkiä hahmottamaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tutkielmassani lähestyn tätä hahmottamista erityisesti käsitteiden ja käsitteellistämisen kautta.

Tutkielmani pääaineistona toimivat ulkoministeriön poliittisella osastolla vuosina 1989–1995 kirjoitetut muistiot. Aineistoni on osaltaan toiminut myös tutkimukseni motivaationa. Viimeisimmät muistiot ovat vapautuneet tutkimuskäyttöön vasta tutkielmani tekovuonna, joten aineistoon perustuvaa tutkimusta on olemassa vielä rajatusti. Olen käynyt läpi ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjoja tutkimusvuosilta apunani poliittisella osaston muistioista kirjoitetut muistiosarjat. Muistiosarjojen perusteella olen voinut pyytää tutkielmani kannalta tärkeiksi arvioimiani muistioita. Vuodelta 1993 muistiosarjaa ei ole olemassa, joten tämän vuoden osalta en voinut toimia muiden tutkielmani vuosien tavoin. Olen kuitenkin käynyt tämän vuoden osalta läpi Suomen ulkopolitiikkaa koskevan temaattisen muistiosarjan sisällön. Asiakirjoista suuri osa on ulkoministeriön poliittisen osaston osastopäällikkönä ja alivaltiosihteerinä ajanjakson aikana työskennelleen Jaakko Blombergin sekä erikoistutkijana ulkoministeriössä työskennelleen Kari Möttöjän kirjoittamia muistioita. En ole kuitenkaan rajannut tutkielmaani tiukasti Möttölään ja Blombergiin, vaan olen joiltain osin käyttänyt myös muiden ulkoministeriön virkamiesten muistioita. Käytän lisäksi aineistona joitakin Kari Möttöjän tarkastelujakson aikana ilmestyneitä artikkeleita. Artikkeleissa käsitteistöä avataan usein seikkaperäisesti,

---

<sup>32</sup> Tässä ajattelussa olen saanut vaikutteita aatehistorian teoreetikko Mark Beviriltä. Bevir, Mark: *The Logic of the History of Ideas*. Cambridge University Press, Cambridge 1999.



mutta muistioiden sisältämiä poliittisia toimintasuunnitelmia niistä löytyy vähemmän.

Varsinaista aineistoanalyysia edeltää kuvaus kylmän sodan aikaisesta suomalaisesta ulko- ja turvallisuuspolittisesta ajattelusta perustuen pääasiallisesti aikaisemmin kirjoitettuun tutkimuskirjallisuuteen. Pysin tuomaan esille mahdollisimman selkeästi ne seikat, joiden katson olevan erityisen tärkeitä tutkielman kannalta. Tarkoitukseni ei ole käydä läpi kylmän sodan aikaista käsitehistoriaa tarkan kronologisesti, vaan pyrin enemmänkin tuomaan esille ne kognitiiviset ulko- ja turvallisuuspolittista tietoa laajasti määrittäneet seikat, jotka määrittivät myös kylmän sodan päättyessä tapahtunutta käsitteellistä muutosta. Varsinaisessa analyysivaiheessa käsittelen aineistoa pääosin kronologisesti edeten ja samalla eri luvuissa sekä alaluvuissa eri käsitteitä analysoiden. Ajattelen, että tutkielmani luettavuuden kannalta on välttämätöntä kiinnittää huomiota jossain määrin myös ajanjakson tapahtumahistoriaan. Tämän ei ole kuitenkaan tarkoitus viedä tilaa varsinaiselta käsitteelliseltä analyysilta. Analyysiluvut on rajattu ajallisesti niin, että ensimmäinen analyysiluku kattaa kylmän sodan lisäksi vuodet 1989–1990. Toinen analyysiluku koostuu vuosista 1991–1993 kolmannen analyysiluvun käsittäessä vuodet 1994–1995.

## **2. Kylmästä sodasta murrokseen**

Tässä luvussa analysoin aluksi ulko- ja turvallisuuspoliittista ajattelua kylmän sodan aikana. Kiinnitän erityisesti huomiota käsitteistön temporaalisiin ulottuvuuksiin. Puolueettomuutta ja puolueettomuuspolitiikkaa yritän luonnehtia mahdollisimman ytimekkäästi koko ajanjakson kannalta. Olen tietoinen siitä, että vuosikymmenien aikana käytyjen keskustelujen nyanssit eivät täten tule kattavasti esille. Tämä ei kuitenkaan tutkielmani kannalta ole nähdäkseni tarpeellista. Käsittelen lisäksi Mihail Gorbatschovin puolueettomuustunnustuksen merkitystä ulko- ja turvallisuuspoliittisen käsitteenmuodostuksen kannalta sekä käsitteiden ja Euroopan muutoksen välistä suhdetta.

### **2.1. Kylmän sodan aikainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen ajattelu**

1980-luvulle tultaessa suomalaista toisen maailmansodan jälkeistä ulko- ja turvallisuuspoliittista ajattelua olivat hallinneet erityisesti neljä käsitettä: Paasikiven linja, Paasikiven–Kekkosen linja, puolueettomuus ja puolueettomuuspolitiikka. Linjakäsitteet toimivat käsitteiden välisessä hierarkiassa kattokäsitteinä, jotka määrittivät ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon rajoja ja siten hierarkiassa alempana sijainneita käsitteitä. Erityisesti linjakäsitteissä on kiinnitettävä huomiota siihen, että ulko- ja turvallisuuspoliittista ajatteluun vaikutti käsitteiden takana oleva historiateoria.

Pauli Kettusen mukaan Paasikiven katsannossa kansainvälisten suhteiden perusedellytysten mahdolliset muutokset olivat niin hitaita, ettei valtiotaitoa voinut laskea sen varaan. Paasikiven mukaan ulkopoliittisen ajattelun tuli nojautua historian antamaan opetukseen, joka antoi tietoa suhteellisen pysyvien perusedellytysten konkreettisesta toteutumisesta. Tiedon uloimmat rajat olivat geopoliittiset. Historia osoitti, että suurvallat ajoivat häikäilemättömästi omia etujaan, minkä kanssa Suomen kaltaisten pienten valtioiden oli opittava tulemaan toimeen laskematta liikoja asiansa juridisen oikeutuksen varaan.<sup>33</sup> Paasikiven Molotoville esittämä toteamus ”maantieteelle emme voi mitään” ei viitannut niinkään maantieteellisiin lakeihin vaan raakaan faktaan. Sama koski myös

---

<sup>33</sup> Kettunen, Pauli: *Politiikan menneisyys ja poliittinen historia*. Teoksessa Ahtiainen, Pekka (toim.): *Historia nyt: näkemyksiä suomalaisesta historian tutkimuksesta*. WSOY, Helsinki 1990.

Paasikiven englantilaishistorioitsija Macaulaylta lainaamaa viisautta tosiasioden tunnustamisesta kaiken viisauden alkuna.<sup>34</sup> Yhtäältä faktat rajoittivat paasikiveläisessä ajattelussa ulkopoliittisia menettelytapoja, mutta toisaalta faktat haastoivat myös löytämään uusia mahdollisuuksia.<sup>35</sup>

Kekkonen vetosi Paasikiven tavoin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa historian kokemuksiin, mutta irtautui perinteenä kasautuvan kokemuksen rajoista. Kekkonen otti historian enemmänkin politiikalle tarjoutuvien perusteluiden kuin ohjaavien opetusten varastona. Historia oli jatkuvuutta todistavan, analogioina ja aforismeina ilmaistavan tiedon lähde. Kekkonen pyrki vahvistamaan oman politiikkansa perustaa luomalla kuvaa pysyvistä perusteista, joita hänen politiikkansa edellytti Neuvostoliiton seuraavan suhteessaan Suomeen.<sup>36</sup> Kari Palonen näkee Paasikiven ja Kekkonen keskeisen eron siinä, että Paasikivelle maailmanpolitiikka perustui ensisijaisesti voimatasapainolle, kun taas Kekkonen otti lähtökohdakseen kansallisvaltioprojektin. Kekkoselle tosiasiat eivät Paasikivestä poiketen toimineet valmiiksi annettuna pohjana, vaan tosiasiat olivat Kekkoselle enemmänkin haasteita kansallisvaltioprojektille, joka oli olemassa jo ennen tosiasioita.<sup>37</sup>

Heti maailmansotien jälkeisessä tilanteessa, jossa kokemusta hallitsivat menneet sodat suurvaltojen rinnalla ja vastaan, puolueettomuuden käsitteen kautta rakennettiin Suomen tulevaisuutta konfliktien ulkopuolella. Sotakokemusten jäädessä kaukaisemmiksi korostui keskusteluissa puolueettomuuden käsitteen normatiivinen sekä Suomen ulkopoliittista määrittelyvapautta ja kansainvälistä asemaa korostanut merkitys. Puolueettomuudella pyrittiin rakentamaan todellisuutta, jossa Suomen ulkopoliittiset päätökset tehtiin itsenäisesti Neuvostoliitosta riippumatta. Puolueettomuudella pystyttiin perustelemaan sekä lännessä että idässä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia valintoja.

---

<sup>34</sup> Paasikivi-sitaatit teoksesta Paasikivi, J. K.: *Toimintani Moskovassa ja Suomessa 1939–1941 I–II*. WSOY, Helsinki 1958.

<sup>35</sup> Palonen, Kari: *The Art of Possible on the Periphery – J. K. Paasikivi and Urho Kekkonen in the Realpolitik Tradition*. Teoksessa Kanerva, Jukka & Palonen Kari (ed.): *Transformation of Ideas on a Periphery – Political Studies in Finnish History*. Finnish Political Science Association, Helsinki 1987.

<sup>36</sup> Kettunen 1990.

<sup>37</sup> Palonen 1987.

Noottikriisin sävyttämässä ilmapiirissä vuonna 1963 Kekkonen kommentoi edellisenä vuonna järjestetyillä Maailman nuorison ja ylioppilaiden VIII rauhan ja ystävyyden festivaaleilla tapahtuneita järjestyshäiriöitä Paasikivi-seurassa toteamalla, että puolueettomuus velvoitti jokaisen sitä kannattavan noudattamaan puolueettomuutta kannanotoissaan. Puolueettomuuden normatiivisen luonteen hän pyrki siis ulottamaan suoranaiseksi kansalaishyveeksi.<sup>38</sup> Vuonna 1964 Helsingin työväentalolla puhuessaan Kekkonen tulkitsi talvisodankin syntyneen vihaisen kansalaistoiminnan syödessä maata Suomen viralliselta puolueettomuussuuntaukselta. Neuvostoliiton halu bolshevisoida Suomi ei hänen mukaansa välttämättä ollut sodan ainoa syy, vaan taustalla vaikutti myös heikentynyt luottamus.<sup>39</sup> Osana puolueettomuuden normatiivista luonnetta voidaan myös nähdä alun perin YK-suurlähettiläs Ralph Enckellin kehittämä muotoilu Suomen roolista lääkärinä kansainvälisessä politiikassa<sup>40</sup>. Puolueettomuuteen liittyi vahva moraalinen käsitys, jonka mukaan hyvät moraaliarvot omaava ja niitä noudattava valtio pystyi välttämään ristiriidat kansainvälisessä politiikassa. Moraaliarvot koskivat valtiollista turvallisuutta, jonka edistämistä ne viime kädessä palvelivat.

Puolueettomuuspolitiikka tai aktiivinen puolueettomuuspolitiikka viittasi käsitteenä puolueettomuuden pohjalta harjoitettuun käytännön toimintaan, jolla pyrittiin vahvistamaan Suomen kansainvälistä asemaa puolueettomana maana. Aktiivista puolueettomuuspolitiikka leimasi se, että Suomen puolueettomuus oli muihin Euroopan puolueettomiin maihin verrattuna hataralla pohjalla.

Ulkovalloilta pyrittiinkin hankkimaan muodollinen tunnustus Suomen puolueettomuusasemasta. Kansainvälisissä kysymyksissä yritettiin toimia niin, että kuva Suomesta puolueettomana valtiona olisi pysynyt yllä ja vahvistunut.<sup>41</sup>

Paasikiven ja Kekkosen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon rajat määräytyivät tiedon temporaalisten aspektien kautta. Sekä Paasikiven että Kekkosen ajattelussa on havaittavissa oletus määrätystä tilasta ja kokemusavaruudesta, joka Paasikivellä liittyi geopolitiittisiin tosiasioihin sekä *historia magistra vitae* -

---

<sup>38</sup> Apunen 2005, 123.

<sup>39</sup> Apunen 2005, 156.

<sup>40</sup> Soikkanen, Timo: *Presidentin ministeriö 1956–1969 – Ulkoasiainhallinto ja ulkopoliitiikan hoito Kekkosen kaudella*. Ulkoasiainministeriö 2003, 198–200.

<sup>41</sup> Apunen 1977, 215.

ajatteluun ja Kekkosella kansallisvaltioprojektin perusteisiin. Sekä Paasikiven että Kekkonen ajattelussa nykyisyys ulottui lineaarisella aikajanalla sekä menneisyyteen että tulevaisuuteen, mikä tarkoitti molemmilla käytännössä sitä, että mennyt ja nykyisyys hallitsivat tulevaisuutta. Paasikiven ja Kekkonen ajattelussa oli mahdollista pohtia kokemukseen perustuvan nykyisyyden luonnetta, mutta nykyisyyttä ei haastettu sen oletukset mahdollisesti kiistävällä tulevaisuudella.

Timo Soikkasen mukaan 1960-luvun puolivälistä lähtien Kekkonen käytti yhä enemmän ulkoasiainhallintoa työvälineenään ja aivoriihenään. Johtavista virkamiehistä tuli aktiivisia, aloitteellisia ja tiettyyn rajaan asti hyvinkin itsenäisiä, vaikka viime kädessä Kekkonen ratkaisikin ideoiden toteutuskelpoisuuden. Kekkonen neuvonantajista Ralph Enckell ideoi puolueettomuus- ja YK-politiikkaa ja ETYKin alkuvaihetta, Max Jakobson kehitteli ETYKin ideaa ja Risto Hyvärinen valmisti Saksan pakettia.<sup>42</sup> Ulkoministeriön valtakeskittymää nimiteltiin kriittiseen sävyyn muun muassa Harvardin pojiksi ja everstijuntaksi<sup>43</sup>. Poliittinen osasto oli muihin ulkoministeriön osastoihin verrattuna erilainen siinä, että sen kaikkien virkamiesten tuli hallita Suomen ulkopoliittikan perusteet<sup>44</sup>. Tietyt ulkoministeriön virkamiehet eli Quentin Skinnerin käsittein innovatiiviset ideologit muodostivat Kekkonen presidenttiyden aikana valtakeskuksen, jonka valtakunnan johtavien poliitikkojen piti ottaa huomioon<sup>45</sup>. 1980- ja 1990-lukujen taitteessa poliittisen osaston asema ei ollut enää yhtä vahva kuin presidentti Kekkonen päivinä, mutta poliittisen osaston virkamiesten rooli innovatiivisina ideologeina ei silti ollut päättynyt.

Ulkoministeriön innovatiivisten ideologiiden kylmän sodan aikaisina vastustajina voidaan pitää Suomen ulkopoliittisen linjan ja puolueettomuuden kyseenalaistajia sekä idässä että lännessä. Kylmän sodan aikana ulkoministeriöstä käsin käytiin ajanjaksosta riippuen erilaisilla intensiteeteillä taistoa siitä, sopiko puolueettomuuden käsite Suomeen ylipäänsä. Esimerkiksi Suomen pyrkiessä integroitumaan läntisiin vapaakauppajärjestelyihin käsittemäärittelyin pyrittiin

---

<sup>42</sup> Soikkanen 2003, 55.

<sup>43</sup> Soikkanen 2003, 183.

<sup>44</sup> Soikkanen 2003, 273.

<sup>45</sup> Apunen, Osmo: *Tilinteko Kekkonen aikaan*. Kirjayhtymä, Helsinki 1984, 195–196.

legitimoimaan yhtäältä Neuvostoliiton näkökulmasta epäilyttävää länsikaupan vahvistumista ja toisaalta lännestä käsin vinoutuneelta vaikuttaneita suhteita Neuvostoliittoon. Sisäpolitiikassa ulkoministeriön everstijunttaa vastaan asettuivat lähinnä SDP:n piirissä toimineet ulko- ja turvallisuuspoliittisesti aktiiviset nuoret, jotka eivät halunneet yhtyä virallisen ulkopoliitiikan ajamaan puolueettomuuden voimakkaaseen korostamiseen. Nuoret tavoittelivat puolueelleen valtaa ulkopoliitikassa haastaen valtaa käyttävää ryhmää.<sup>46</sup>

Tasavallan presidentti Mauno Koivisto määritteli ulkopoliittisen linjansa virkaanastujaispuheessaan eduskunnassa 27.1.1982. Koivisto lähti siitä, että Paasikiven ja Kekkonen rakentamaa ja viitoittamaa ulkopoliittista linjaa noudatettaisiin tinkimättä<sup>47</sup>. Koivisto kirjoitti myöhemmin, ettei osannut täsmällisesti määritellä lupauksensa sisältöä<sup>48</sup>. Hän tulkitsi Paasikiven ja Kekkonen linjat erillisiksi ja koki, että hänen ajattelunsa siirtyi kekkoslaisuudesta Paasikiven linjan suuntaan. Koiviston ensimmäisen Neuvostoliiton-vierailun kommunikamuotoilut säilyivät Kekkonen aikana vakiintuneen kaavan mukaisina.<sup>49</sup>

Koiviston varovaisuuteen ja tietämättömyyteen vaikutti käytännön diplomatian tasolla se, että Kekkonen tapa hoitaa ulkopoliittikkaa perustui vahvasti hänen henkilökohtaisille suhteilleen neuvostojohtajien kanssa. Kekkosella oli tapana käydä keskusteluja neuvostojohdon kanssa pelkästään neuvosto-osapuolen tarjoaman tulkin läsnä ollessa, minkä takia hänen tavastaan viestiä neuvostojohdon kanssa ei ollut enää Koiviston aikana kattavia tietoja<sup>50</sup>.

Koivisto halusi kuitenkin luopua Kekkonen ajan poliittisista käytännöistä. Koivisto käytti säästeliäästi linjailmaisuja, mistä johtuen puhetta Koiviston linjasta ei juurikaan syntynyt. Koivisto suhtautui myös kriittisesti Paasikiveen liitettyyn muotoiluun, jonka mukaan Suomen tuli pysytellä suurvaltojen välisten erimielisyyksien ulkopuolella.<sup>51</sup> Kekkonen aikana suomalaisen ulko- ja

---

<sup>46</sup> Blomberg, Jaakko: *Puolueettomuus vastaan luottamus – Everstijuntan ja uuden ulkopoliitiikan ristiriita 1970-luvun alussa*. Kanava 4-5/2008.

<sup>47</sup> Tasavallan presidentin puhe eduskunnassa 27.1.1982. Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1982.

<sup>48</sup> Koivisto, Mauno: *Historian tekijät – Kaksi kautta II*. Kirjayhtymä, Helsinki 1995, 24.

<sup>49</sup> Apunen 2005, 311–313.

<sup>50</sup> Koivisto 1995, 24.

<sup>51</sup> Apunen 2005, 319.

turvallisuuspoliittisen tutkimuksen kenttä oli laajemminkin vaikuttanut sekä institutionaalisesti että aatteellisesti korkeimman valtiojohdon ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon määrittelyistä. 1980-luvun keskustelua voidaan pitää moniäänisempänä. Ensimmäisenä sysäyksenä uudenzlaiselle keskustelulle on pidetty professori Dag Anckarin Tukholmassa pitämää puhetta, jossa hän kyseenalaisti YYA-sopimuksen käyttökelpoisuuden Suomen turvallisuuspolitiikan välineenä<sup>52</sup>.

Mikä sitten jarrutti ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelun ja käsitteistön muutosta 1980-luvulla? Kekkosen perinnön lisäksi muutokseen vaikutti luonnollisesti Neuvostoliitto ja sen kanssa harjoitettu kommunistadiplomatia. Neuvostosuhteiden rituaalit alkoivat murtua vasta Gorbatshevin uudistuspolitiikan myötä. Tätä ennen tietyllä käsitteistöllä oli keskeinen osa Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa. Esimerkiksi vuoden 1983 hallitusohjelma herätti tyytymättömyyttä Neuvostoliiton puolelta, koska ohjelmassa YYA-sopimus ei ollut enää Suomen ulkopoliittikan perusta. Hallitusohjelmasta katosivat samalla myös ilmaisut Paasikiven–Kekkosen linja sekä aktiivinen ja rauhantahtoinen ulkopoliittikka. Suurlähetystö ei katsonut hyvällä sitä, että vakiintuneita ilmaisuja muutettiin Neuvostoliittoa konsultoimatta.<sup>53</sup> Paasikiven–Kekkosen linjalla ei siis ollut niinkään deskriptiivinen vaan enemmänkin performatiivinen luonne. Käsitteen tarkoitus oli viestittää Neuvostoliittoon, että suomalaiset edelleen ottivat huomioon suurvaltanaapurin intressit omassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussaan. Todellinen mahdollisuus käsitteellisille uudelleenmäärittelyille avautui vasta, kun Mihail Gorbatshev vuonna 1989 tunnusti ehdoitta Suomen puolueettomuuden.

## **2.2. Puolueettomuustunnustuksen vaikutus käsitteenmuodostukseen**

Mihail Gorbatshevin vierailua Suomessa lokakuussa 1989 voidaan pitää käännteentekeväenä suomalaisen ulkopoliittisen käsitteistön kehityksen kannalta. Gorbatshevin aloittama Neuvostoliiton uudenzlainen ulkopoliittikka kannusti myös

---

<sup>52</sup> Majander, Mikko: *The Finnish-Soviet Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance in Finland under President Koivisto – Two Rounds of Discussion*. Yearbook of Finnish Foreign Policy 1991. The Finnish Institute of International Affairs 1991.

<sup>53</sup> Apunen 2005, 318.

Suomen ulkoministeriötä yhä vahvemmin ajamaan ulko- ja turvallisuuspoliittisen käsitteistön omaehtoista määrittelyä. Käsitteenmäärittelyn kautta oli tarkoitus lisätä suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mahdollisuuksia, joita vanhan käsitteistön katsottiin rajoittavan.

Gorbatshovin vierailun valmistelun aloittamisesta päätettiin ulkoministeri Pertti Paasion Moskovon-vierailun aikana keväällä 1989. Samalla sovittiin myös siitä, että Gorbatshovin vierailun yhteydessä allekirjoitettaisiin julistustyypinen teksti, jonka olisi tarkoitus palvella myös seuraavia sukupolvia. Suomalaisilla oli huomattavaa vapautta julistusta valmisteltaessa, sillä neuvostoliittolaiset olivat valmiita perustaviin uudelleenmäärittelyihin.<sup>54</sup>

Ulkoministeriön poliittisen osaston osastopäällikkönä Jaakko Blomberg käsitteli jo tammikuussa 1989 Suomen ulkopoliittisen linjan määrittelyä vierailutiedonannoissa<sup>55</sup>. Erityisen ongelmallisena Blomberg koki vuodesta 1971 muuttumattomana säilyneen kappaleen, joka määritteli Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa seuraavasti:

*Molemmat osapuolet totesivat jälleen, että Suomen ulkopoliittinen perussuuntaus, "Paasikiven–Kekkosen linja", joka nojaten Suomen ja Neuvostoliiton välillä v. 1948 solmittuun ja vuosina 1955, 1970 ja 1983 jatkettuun yya-sopimukseen takaa ystävyyden ja yhteistyön horjumattoman kehityksen suhteissa Neuvostoliittoon, sisältää Suomen pyrkimyksen rauhantahtoisen puolueettomuuspolitiikan toteuttamiseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden eduksi ja ystävällisten suhteiden ylläpitämisen kaikkiin maihin.*

Blombergin mukaan muotoilu oli erityisen ongelmallinen sen takia, että siinä Suomen puolueettomuuspolitiikka sidottiin kielellisesti monimutkaiseen käsiterakennelmaan, joka loi vaikutelman vahvoista rajoituksista ja varauksista. Blombergin mukaan:

*Asiaa pitäisi kuitenkin tarkastella toisesta näkökulmasta. Pääongelma muotoilussa ei ole puolueettomuuspolitiikkaan liitetty varauksellisuus, vaan*

---

<sup>54</sup> Blomberg 2011, 130.

<sup>55</sup> Muistio 86, Suomen ulkopoliittinen linjan määrittely vierailutiedonannoissa. Blomberg, 30.1.1989, Ulkoministeriön poliittisen osaston muistiot 1989, Ulkoministeriön arkisto.



*se, että ”Suomen ulkopoliittinen perussuuntaus, Paasikiven–Kekkosen linja” ylimalkaan on otettu kahdenvälisessä tiedonannossa yhteisesti sovittavaksi.*

Blombergista kansainvälisten suhteiden nykytilanteessa Suomen edut eivät enää vaatineet määrittelemään Suomen ulkopoliittikan linjaa yhdessä ulkovaltojen kanssa, vaikka kyseessä olisi ollut Neuvostoliitto. Blombergin suosituksena oli, että presidentti Gorbatshev vierailun yhteydessä julkaistavassa asiakirjassa ei mainittaisi Suomen ulkopoliittista normatiivista määritelmää, vaan pitäydyttäisiin kahdenvälisten suhteiden sisällössä ja yhteisessä suhtautumisessa kansainvälisiin kysymyksiin. Sen sijaan Suomen rooli tai suhtautuminen voitaisiin deskriptiivisesti määritellä kansainvälisten kysymysten yhteydessä.<sup>56</sup>

Blombergille vaikuttaa olleen selvää, että Suomen tuli uudessa maailmanpoliittisessa tilanteessa ja erityisesti Gorbatshev asenteen sallimana hankkiutua eroon ulko- ja turvallisuuspoliittista toimijuutta rajoittavista käsitteistä. Blombergin näkökulmasta katsottuna Paasikiven–Kekkosen linja ei ollut Suomen omaehtoisesti kokemuseräisestä viisaudesta kokoama uskomusjärjestelmä, vaan se oli Neuvostoliiton kanssa määritelty Suomen toimijuutta rajoittava käsite, jonka luonne vierailutiedonannoissa oli deskriptiivisen sijaan normatiivinen ja performatiivinen. Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimintaan liittyvät moraaliarvot oli hävitettävä Suomen ja Neuvostoliiton välisten kommunikamuotoilujen käsitteistöstä. Tämä edellytti erityisesti ulkopoliittisen linjan käyttöalan muokkaamista niin, että linjaa voitiin käyttää Suomen omaehtoisen toiminnan kuvaamiseen mutta ei Suomen ja Neuvostoliiton välisten suhteiden määrittelyyn.

Kun neuvottelujen edetessä alkoi näyttää yhä varmemmalta, että julistukseen saataisiin Suomen ulkoministeriössä haviteltuja uusia muotoiluja, ulkoministeriössä alettiin miettiä myös mahdollisia uusia reaktioita niihin. Blombergin mukaan asiakirjan saadessa muodon, jossa Suomen ulkopoliittikkaa kahdenvälisesti ei määriteltäisi, julkisuudessa varmasti esitettäisiin kysymys, miksi perinteinen Paasikiven–Kekkosen linjaa ja puolueettomuuspolitiikkaa koskeva kappale oli jätetty julistuksesta pois. Kysymykseen tuli Blombergin mielestä vastata, että jokainen maa itse määritteli oman ulkopoliittisen

---

<sup>56</sup> Muistio 86, Blomberg 30.1.1989.

peruslinjansa. Jotta selitys ei olisi yllättänyt ketään, Blomberg suositteli sen esittämistä jo aikaisemmin esimerkiksi ulkoministeritason puheessa seuraavassa muodossa:

*Niin kuin muutkin puolueettomat maat, Suomi päättää puolueettomuuspolitiikkansa soveltamisesta ja sisällöstä itse. Ulkovalloilla saattaa olla puolueettomuuspolitiikkamme soveltamiseen nähden omia intressejä. Se on luonnollista ja meidän on viisasta se huomioida. Puolueettomuuspolitiikka, jota ulkopuoliset eivät sellaiseksi tunnusta on vaikeata menestyksellä toteuttaa. Soveltamisvastuu on kuitenkin puolueettomalla itsellään.<sup>57</sup>*

Blomberg pyrki siis tekemään eroa aikaisempaan puolueettomuuspolitiikan käsitteeseen, johon kuului pyrkimys saavuttaa ulkovaltojen tunnustus Suomen puolueettomuudelle. Esimerkiksi Kekkonen oli vuonna 1961 määritellyt Suomen puolueettomuuden niin, että sen neljästä pilarista yksi oli ulkovaltojen tunnustus ja toinen ulkovaltojen luottamus puolueettomuutta kohtaan<sup>58</sup>. Suomen vahvistuvan toimijuuden puolueettomuuspolitiikassa painotettiin Blombergin muotoiluissa Suomen kykyä itsenäiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käsitteistön määrittelyyn. Ulkovaltojen intressi vaikuttaa käsitteistöön tunnustettiin, ja ulkovaltojen hyväksynnän hankkimista saatettiin joissain tilanteissa pitää järkevänä. Ulkovaltojen hyväksynnän tavoittelu kuitenkin erotettiin Blombergin ajattelussa puolueettomuuden käsitteen ulkopuolelle. Muistiosta käy ilmi, että Blomberg arveli Paasikiven–Kekkosen linjan poisjättämisen herättävän huomiota. Tämä ei varmastikaan koskenut vähiten kotimaista yleisöä, jota oli valistettu Paasikiven–Kekkosen linjan moraaliarvoista läpi kylmän sodan. Paasikiven–Kekkosen linjasta luopuminen käsitettiin riskialttiina ja ristiriitaisena tekona, joka kuitenkin oli oikeutettu Suomen toimijuuden vahvistamiseksi.

Lopullisessa Neuvostoliiton ja Suomen välisessä julistuksessa Suomi määriteltiin puolueettomaksi Pohjoismaaksi. Määrittely oli luonteeltaan yksipuolinen ilmoitus, mutta sille antoi painokkuutta se, että julistusmuotoilu oli hyväksytty yhteisissä

---

<sup>57</sup> Muistio 749, Puolueettomuuspolitiikka ja vierailuasiakirja. Blomberg, 12.9.1989, Ulkoministeriön poliittisen osaston muistiot 1989, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>58</sup> Apunen 1977, 225.

neuvotteluissa. Varsinainen huomio kiinnittyi Gorbatshovin Finlandia-talossa pitämään puheeseen, jossa hän kehotti olemaan muistelematta vanhoja ajatuskaavoja tai perusteettomia pelkoja. Gorbatshovin mukaan Neuvostoliitto tunnusti varauksetta Suomen puolueettoman statuksen ja aikoi täydellisesti noudattaa sitä vastedeskin.<sup>59</sup>

Gorbatshovin puheen merkittävyyttä ymmärtääkseen kannattaa kiinnittää huomiota jo aiemmin käsiteltyyn YYA-sopimuksen ja puolueettomuuden suhteeseen. Nähdäkseni Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen käsitteistön muutosta tutkittaessa on palautettava mieleen YYA-sopimuksen ensimmäinen artikla:

*Siinä tapauksessa, että Suomi tai Neuvostoliitto Suomen alueen kautta joutuvat aseellisen hyökkäyksen kohteeksi Saksan tai muun sen kanssa liitossa olevan valtion taholta, Suomi uskollisena velvollisuuksilleen itsenäisenä valtiona tulee taistelemaan hyökkäyksen torjumiseksi. Suomi kohdistaa tällöin kaikki käytettävissään olevat voimat puolustamaan alueensa koskemattomuutta maalla, merellä ja ilmassa ja tekee sen Suomen rajojen sisäpuolella tämän sopimuksen määrittelemien velvoitustensa mukaisesti tarpeen vaatiessa Neuvostoliiton avustamana tai yhdessä sen kanssa.*

*Yllämainituissa tapauksissa Neuvostoliitto antaa Suomelle tarpeen vaatimaa apua, jonka antamisesta Sopimuspuolet sopivat keskenään.*<sup>60</sup>

Puolueettomuus ja YYA-sopimus olivat jännitteisessä suhteessa keskenään, eikä edellä siteeratun artiklan ollessa voimassa suomalaisten ollut aina kovinkaan uskottavaa puhua sotilaallisesta liittoutumattomuudesta. Sen sijaan Suomea voitiin liittoutumattomuus-termiä kiertäen kuvata liittokuntien ulkopuolisena maana, joka merkitsi Suomen kuulumattomuutta NATOon tai Varsovan liittoon. Myös puolueettomuuden uskottavuus voitiin hyvin kyseenalaistaa YYA-sopimuksen pohjalta, mihin perustui aikaisemmin kuvattu Suomen ulkoministeriön taistelu puolueettomuus-käsitteen sisällöstä Neuvostoliiton kanssa. Gorbatshovin puhe oli

---

<sup>59</sup> Suomi, Juhani: *Suomi, Neuvostoliitto ja YYA-sopimus*. Tammi, Helsinki 2016, 585.

<sup>60</sup> SOPIMUS ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä.  
<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1948/19480017>.

siis merkittävä erityisesti puolueettomuuden käsitteen ja YYA-sopimuksen suhteen kannalta. Gorbatshevinkin tunnustus merkitsi sitä, että Neuvostoliitto ei enää pyrkinyt kiistämään Suomen puolueettomuutta YYA-sopimukseen vedoten. Näin ollen voitiin katsoa, että käsitteellinen kamppailu puolueettomuudesta oli päättynyt siihen, että suomalaiset saivat aikaisempaan verrattuna pidäkkeettä käyttää puolueettomuutta kuvaamaan Suomen kansainvälistä asemaa. Tämä jo itsessään saattoi kaventaa puolueettomuuden käyttöyhteyksiä, koska käsitteellä ei enää ollut samanlaista roolia ulkoministeriöiden välisessä taistossa.

Paasikiven–Kekkosen linjasta luopuminen ja puolueettomuuden varaukseton tunnustaminen olivat merkittäviä käsitteellisiä muutoksia suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Puolueettomuuden varaukseton tunnustaminen ei kuitenkaan päättänyt ulkoministeriön virkamiesten roolia innovatiivisina ideologeina. Taustalla todennäköisesti vaikutti arvio, jonka mukaan mahdollisuus itsenäisempään käsitteenmäärittelyyn voitaisiin hukata varomattomilla lausunnoilla. Tästä esimerkkinä on Jaakko Blombergin reaktio Puolustusvoimien komentaja kenraali Jaakko Valtasen 15.1.1990 pitämään maanpuolustuskurssien avauspuheeseen. Valtasen mukaan toisen maailmansodan jälkeen puolustusvoimilla oli ollut tärkeä roolinsa Suomen ulkopolitiikan ja idänsuhteiden vakiinnuttamisessa. Luottamuksen hankkiminen sille, että Suomen alue ei ollut käytettävissä hyökkäystienä Neuvostoliittoon, oli Valtasesta ollut keskeinen osa suomalaisen ulkopolitiikan tavoitteita. Tähän Valtanen lisäsi:

*Suorituskykyiset puolustusvoimat on ollut myös länteen päin eräs vakuus sille, että maamme ei vaikeissakaan kansainvälisissä kriisitilanteissa luovu puolueettomuudestaan.<sup>61</sup>*

Yllä olevaa muotoilua Blomberg piti selkeästi varomattomana. Muun muassa ulkoministerille, pääesikuntaan ja tasavallan presidentin kansliapäällikölle jaetussa muistiossa Blomberg kirjoitti, että puhe oli mahdollista tulkita siten, että Suomi tulisi vaikeissakin kriisitilanteissa torjumaan yhteistyön tai avun, jota Neuvostoliitto tarjoaisi uhkaan vedoten ja YYA-sopimuksen nojalla. Blomberg jatkoi Valtasen puheesta:

---

<sup>61</sup> Muistio 101, Puolueettomuus ja kriisitilanteet. Blomberg, 29.1.1990, Ulkoministeriön poliittisen osaston muistiot 1990, Ulkoministeriön arkisto.

*Tällä tavalla luettuna se saattaa herättää uudestaan keskustelua puolueettomuuden ja yya-sopimuksen sotilaallisten artiklojen suhteesta. Tämä aihe vaivasi puolueettomuuspolitiikkaa ja idänsuhteitamme koko 70-luvun, pitkälle 80-luvulle saakka.*

*Tähän keskusteluun omalla tahollaan pani pisteen Gorbatshev Finlandia-talon puheessaan 26.10.1989 Suomen puolueettomuuden varauksettomalla tunnustuksellaan ja toteamalla nimenomaisesti, että YYA-sopimus ja puolueettomuus eivät ole ristiriidassa keskenään.<sup>62</sup>*

Gorbatshevin tunnustuksen mukana vanha YYA-sopimuksen ongelmallisuus ei siis kadonnut minnekään, vaan ulkoministeriössä pelättiin, että Neuvostoliitto saattaisi tuulen vaihtuessa Kremlissä tai suomalaisten provokaatiosta asettaa puolueettomuuden jälleen kyseenalaiseksi YYA-sopimuksen nojalla.

### **2.3. Kehittyvä puolueettomuus ja käsitteellinen muutoksen hallinta**

Suomen muuttuvaa ulko- ja turvallisuuspoliittista käsitteistöä pidättelivät YYA-sopimukseen pohjautunut suhde Neuvostoliittoon sekä kokemukselliseen tietoon perustunut suomalaisten varovaisuus Neuvostoliiton reaktioita kohtaan. Samaan aikaan ulkoministeriössä oltiin toki tietoisia eurooppalaisista muutoksen tuulista. Euroopan integraatio oli suomalaisten huomion kohteena jo 1980-luvun lopussa, ja vuoden 1989 tapahtumat erityisesti itäisessä Keski-Euroopassa vaikuttivat koko Eurooppaan. Jaakko Blomberg kirjoitti 30.1.1989 ulkoministeriön poliittiselle osastolle suunnatun taustamuistion otsikolla Eurooppa-politiikka. Blombergin mukaan:

*Suomen kannalta on eurooppalaisessa kehityksessä uudenlaisia kehityspiirteitä, joihin meidän on reagoitava. Kysymyksessä ei pitäisi olla pelkästään reaktio vaan aktiivinen Suomen Eurooppapolitiikan hahmottaminen. Tämän politiikan perusta on monelta osin jo vankasti*

---

<sup>62</sup> Muistio 101, Blomberg 29.1.1990.

*olemassa, mutta uudet piirteet edellyttävät aktiivista käsitteiden ja linjojen kehittelyä sekä asiayhteyksien hahmottelua.*<sup>63</sup>

Blomberg totesi, että yleisemmällä tasolla käytiin kansainvälistä keskustelua Euroopan tulevaisuuden poliittisista kuvioista. Kimmokkeita tälle keskustelulle antoivat Blombergin mukaan idässä ja lännessä sekä niiden välillä tapahtuneen taloudellisen muutosprosessin lisäksi liittokuntien sisäisiin muutosprosesseihin, varustelukehitykseen ja aseidenriisuntaneuvotteluihin nojannut turvallisuuspoliittinen kehitys. Blombergin mukaan kokonaiskehitys oli Suomen näkökulmasta ymmärrettävissä parhaiten Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi ETYKin puitteissa. Suomelle tulevaisuuden Eurooppa oli ETYK-Eurooppa.<sup>64</sup>

Mutta miksi juuri ETYK-Eurooppa? Vastausta haettaessa on nähdäkseni kiinnitettävä erityistä huomiota puolueettomuuden käsitteen ja ETYKin läheiseen suhteeseen. Toisin kuin Paasikiven–Kekkonen linja, joka vaikutti uudessa tilanteessa lähinnä viittaavan Neuvostoliiton aikaisemmin harjoittamaan vallankäyttöön, puolueettomuuden käsite koettiin käyttökelpoisena myös Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista tulevaisuutta hahmotellessa. Hyvän kuvan ajattelusta antaa Kari Möttölen kirjoittama puolueettomuutta ja Euroopan turvallisuutta käsitellyt artikkeli vuonna 1990 ilmestyneessä Suomen puolueettomuuden tulevaisuutta käsitelleessä teoksessa<sup>65</sup>. Möttölen mukaan toiminta nimenomaan ETYK-prosessissa oli vakiinnuttanut Suomen aseman Euroopan tunnustettujen puolueettomien maiden joukossa. ETYK-prosessin jatkuvuutta ja merkityksen vahvistumista Möttölä piti Suomelle keskeisenä tavoitteena jo sinänsä. Suomi tarvitsisi jatkossa ETYKissä hankkimaansa asemaa ja poliittista pääomaa. ETYK-politiikan merkitys Suomen puolueettomuuspolitiikalle kasvaisi Suomen yrittäessä vaikuttaa Euroopassa meneillään olevaan muutokseen. Möttölen mukaan puolueettomuus oli ulkopolitiikan väline, jonka tarkoituksena oli turvata valtion itsenäinen kehitystyö ja taata valtiolle mahdollisuus osallistua

---

<sup>63</sup> Taustamuistio 85, Eurooppa-politiikka. Blomberg, 30.1.1989, Ulkoministeriön poliittisen osaston muistiot 1989, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>64</sup> Taustamuistio 85, Blomberg 30.1.1989.

<sup>65</sup> Möttölä, Kari: *Puolueettomuus ja Euroopan turvallisuus*. Teoksessa Väyrynen, Raimo (toim.): *Suomen puolueettomuuden tulevaisuus*. WSOY, Helsinki 1990.

tasavertaisena muiden valtioiden kanssa kansainvälisten asioiden hoitoon. Puolueettomuus oli ollut Euroopassa pienen valtion turvallisuuspoliittinen linjavalinta. Euroopan muuttuessa puolueettomat maat joutuisivat uudenlaisten ratkaisujen eteen. Möttölä katsoi, että edes sotilasliittojen hajotessa niiden välissä sijaitsevien puolueettomien maiden ei tarvitsisi hylätä puolueettomuutta. Liittojen hajoaminen ei tekisi puolueettomuutta käsitteellisesti mahdottomaksi tai käsitteellisesti tarpeettomaksi.<sup>66</sup>

Puolueettomuuden katsottiin laajentavan Suomen toimintamahdollisuuksia. ETYKin taas nähtiin tarjoavan Suomelle foorumin, jonka kautta pieni ja puolueeton maa pystyi vaikuttamaan kokoonsa nähden paljonkin Euroopan kehitykseen. Suomalaisten käsitys puolueettomuuden suomasta painoarvosta vaikuttaisi perustuneen kokemukselle kylmän sodan aikaisen ETYK-diplomatian onnistuneisuudesta. Erityisesti ETYKin kautta Suomi oli pystynyt vaikuttamaan kansainvälisiin asioihin ja vahvistamaan kansainvälistä asemaansa haluamallaan tavalla. Puolueettomuuden käsitteen tulevaisuusorientaatio taas perustui sen välinearvon korostamiselle normatiivisen merkityksen sijasta.

Puolueettomuuden käsitteen suhdetta YYA-sopimukseen ei nähty Möttölään analyysissä ongelmallisena. Päinvastoin Möttölä piti sopimusjärjestelyä suurvallan turvallisuustarpeet huomioon ottavana jättäen samalla mahdollisuuden poliittisesti ja sotilaallisesti uskottavaan puolueettomuuspolitiikkaan. Taustalla vaikutti mahdollisesti halu korostaa puolueettomuuden tarjoamia toimintamahdollisuuksia YYA-sopimuksesta huolimatta. Toimintamahdollisuuksia korostaessa oli varmastikin parempi olla liiaksi muistelematta vanhoja ristiriitoja. Toisaalta Gorbatschovin tunnustuksen jälkeisessä tilanteessa Suomen puolueettomuuspolitiikka saattoi aidosti vaikuttaa suoranaiselta menestykseltä, joka todennäköisesti toimisi myös jatkossa.

Kari Möttölään laatima muistio<sup>67</sup> ja Jaakko Blombergin muistion perusteella tekemä tiivistelmä vuoden 1990 tammikuussa käsittelevät Euroopan muutosta ja sen vaikutusta turvallisuuteen. Muistioissa määriteltiin muutosten seuraamuksia

---

<sup>66</sup> Möttölä 1990.

<sup>67</sup> Työluonnos, Euroopan muutos ja sen vaikutukset turvallisuuteen, 19.1.1990, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1990, Ulkoministeriön arkisto.

erityisesti Suomen turvallisuuspolitiikan kannalta. Blombergin kokonaisarvio kuului:

*Euroopassa meneillään oleva murros vaikuttaa kaksinapaisen turvallisuusjärjestelmän poliittisiin ja sotilaallisiin perusteisiin. Keskeinen johtopäätös on, että Neuvostoliiton ja Itä-Euroopan maiden muutoksien seurauksena Euroopan poliittinen ja taloudellinen kahtiajako on lieventymässä.<sup>68</sup>*

Blomberg lisäsi vielä, että idän ja lännen välinen ideologinen vastakkaisuus oli poistumassa ristiriitatekijänä. Muutokseen liittyi kuitenkin erityisesti Neuvostoliiton kehitykseen liittyneitä epävarmuustekijöitä, joihin kiinnitettiin Blombergin muistiossa huomiota erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisen ennakkoinnin vaikeuden kannalta:

*Neuvostoliiton sisäiset – poliittiset, taloudelliset kansalliset – ongelmat ja raju muutos Itä-Euroopassa luovat ennustamattomuutta ja samalla tiettyä epävakautta kansainvälisiin suhteisiin. [...]*

*Kehityksen tahti kohti liennytystä on selvä, mutta lyhyt aikaperspektiivi tekee mahdottomaksi varmojen johtopäätösten tekemisen.<sup>69</sup>*

Euroopan murrosta Blomberg luonnehti mahdollisesti ylimenovaiheen luonteiseksi, mutta kestoaltaan pitkäksi.<sup>70</sup> Muistion luonnehdinnoista voi havaita ulko- ja turvallisuuspoliittisen käsitteistössä alkaneen temporaalisen muutoksen. Tulevaisuuden ajallinen ennakkointi näyttäytyi vaikeana, kun tulevaisuushorisontin arviointi muuttui suorastaan mahdottomaksi. Murrosvaiheen liennytys vaikutti aikaisempien kehityskulkujen valossa väistämättömältä, mutta sen kestosta ei ollut tarkkaa tietoa. Temporaalisen perspektiivin muutos vaikutti myös siihen, minkä luonteisena ulkopoliittinen tieto nähtiin laajemminkin:

*Suomen sodanjälkeinen ulkopoliitiikka on osaltaan nojannut vallitsevien realiteettien tunnustamiseen. Meille keskeinen realiteetti on ollut Neuvostoliiton ja länsivaltain etujen tasaveroisuus. Nykyisen murroksen*

---

<sup>68</sup> Muistio 78, Euroopan muutos ja sen vaikutukset turvallisuuteen. Blomberg, 22.1.1990, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1990, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>69</sup> Muistio 78, Blomberg 22.1.1990.

<sup>70</sup> Muistio 78, Blomberg 22.1.1990.



*seurauksena idän ja lännen suhteet ja tasapaino saavat mahdollisesti uuden sisällön. Niin kauan kuin prosessi on kesken ja erityisesti Neuvostoliiton aseman uudelleen muotoutuminen on käynnissä, ei Suomella ole aihetta uusiin johtopäätöksiin.*<sup>71</sup>

Blombergin muotoilusta käy ilmi kokemuksellisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon kyseenalaistaminen sekä käsitys Paasikiven–Kekkonen linjan muuttumattomien tosiasioiden murtumisesta. Suomalaista ulko- ja turvallisuuspoliittista tietoa ei enää voinut välittömästi rajoittaa kokemuksellisten realiteettien mukaan, vaan odotus tulevaisuudesta ja erityisesti tulevaisuuden kansainvälispoliittisesta järjestyksestä haastoi nykyisten tosiasioiden auktoriteetin. Suomen toimijuutta ei tullut rajoittaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon realiteetein, mutta toisaalta Suomen tuli arvaamattomassa tilanteessa olla varovainen ulko- ja turvallisuuspoliittisen käsitteenmuodostuksen suhteen:

*Vallitsevissa oloissa on ulko- ja turvallisuuspolitiikan suunnittelu erityisen mutkallinen tehtävä. Tulevan kehityksen uskottava ennakointi on käynyt miltei mahdottomaksi. Muutoksen arvaamattomuudesta ja puolueettomuuspolitiikan vaatimuksista joka tapauksessa seuraa tarve varovaisuuteen.*

Varovaisuus merkitsi, että ainakin toistaiseksi korostettiin Suomen lähtökohtien pysyvyyttä. Siitä ei kuitenkaan Blombergin mukaan seurannut, että Suomen tulisi jäädä toimeettomaksi muutosprosessien ulkopuolelle.<sup>72</sup> Puolueettomuuspolitiikan katsottiin palvelevan vakautta ja Suomen etuja. Puolueettomuudella pyrittiin myös hallitsemaan ja hillitsemään muutosta, jossa varomaton ja äkkinäinen uuden ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun muotoilu olisi saattanut johtaa Suomen epäedulliseen tilanteeseen.

Saksan yhdistyessä syksyllä 1990 ulkoministeriössä toteutettiin Operaatio Paxiksi ristitty irtautuminen Pariisin rauhansopimuksen aserajoitusartikloista ydinasekieltoa lukuun ottamatta sekä sen yhteydessä YYA-sopimuksen Saksaa koskevan maininnan toteaminen vanhentuneeksi. Tämän Suomi teki yksipuolisesti, mikä korostaa Suomen toimijuuden koettua vahvistumista. Ulko- ja

---

<sup>71</sup> Muistio 78, Blomberg 22.1.1990.

<sup>72</sup> Muistio 78, Blomberg 22.1.1990.

turvallisuuspoliittisten käsitteiden kannalta Operaatio Paxilla oli kuitenkin itsessään rajallinen merkitys. YYA-sopimus jäi edelleen voimaan, eikä operaatio siten merkinnyt kurssimuutosta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.<sup>73</sup>

Vuoden 1990 syksyllä ulkoministeriössä valmistauduttiin marraskuussa Pariisissa järjestettyyn ETYK-järjestelmän huippukokoukseen. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ETYK-painotus sekä usko järjestön vahvistuvasta kansainvälisestä merkityksestä vahvistivat kokouksen merkitystä myös ulko- ja turvallisuuspoliittisen käsitteenmuodostuksen kannalta. ETYKin ja Euroopan yhteisön sekä Euroopan unionin yhteydessä käytettyjen käsitteiden vaikutus suomalaiseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen käsitteistöön oli huomattava.

Joulukuussa 1990 ulkoministeriön poliittisella osastolla arvioitiin kahdessa muistiossa 21.11.1990 Pariisissa allekirjoitettua Uuden Euroopan peruskirjaa. Peruskirjaan sisältyi ETYKin rakenteen vahvistaminen säännönmukaisten konsultaatioiden, ensimmäisten pysyväisluonteisten elinten sekä konfliktien selvittämiseen tähdänneiden rakenteiden luomisen kautta<sup>74</sup>. Kari Möttölä kirjoitti ETYKin roolista:

*[...] ETYK tarjoaa puitteet ja myös yhteisiä välineitä ja foorumeita konfliktien estämiseen, hallintaan ja ratkaisemiseen.*

*Tämä on pitkälti kokeilematon ETYKin tehtävä, josta Pariisin jälkeinen aika antaa ensimmäiset näytöt. Sen kannalta on olennaista Pariisin peruskirjassa perustettujen uusien rakenteiden ja instituutioiden, ennen muuta ulkoministerineuvoston ja virkamieskomitean sekä konfliktinestokeskuksen, tuleva toiminta ja toimivuus esille nousevien kysymysten tai kiistojen käsittelyssä.<sup>75</sup>*

Institutionalisoituvalle ETYKille soviteltiin roolia Euroopan äkkinäisen murroksen vakauttajana ja mahdollisten murroksesta nousevien konfliktien ratkaisijana. ETYKin rakenteen kautta Suomella oli mahdollisuus vaikuttaa Euroopan

---

<sup>73</sup> Uutela, Marjo: *Operaatio Pax – Pariisin rauhansopimuksen tulkinnat ja Saksan kysymys Suomen ulkopoliitikassa 1987–1990*. Väitöskirja, Helsingin yliopisto 2018, 187.

<sup>74</sup> Lähete, Pariisin peruskirja; ETYKin vahvistaminen ja turvallisuuspoliittinen rooli. Reimaa, 3.12.1990, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1990, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>75</sup> Muistio 1139, Pariisin peruskirja; ETYKin turvallisuustehtävät ja niiden laajentaminen. Möttölä 3.12.1990, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1990, Ulkoministeriön arkisto.

konflikteihin ehkäisevästi ja täten myös parantaa omaa ulko- ja turvallisuuspoliittista asemaansa. Merkille pantavaa on se, että konfliktien estäminen, hallinta ja ratkaiseminen vaikuttavat olleen alusta lähtien ETYKiin liitettyjä käsitteitä. Käsitteet nojasivat ETYKin vahvistuvaan toimijuuteen mutta myös uskoon Suomen kyvystä vaikuttaa kansainväliseen tilanteeseen erityisen voimakkaasti juuri ETYKin kautta. Möttölä valaisi ETYKin roolia konfliktinratkaisussa vielä pidemmälle:

*ETYKin kyvyssä turvata osanottajamaita konflikteilta on ensivaiheessa kysymys hallittavissa olevista, poliittisluontoisista konflikteista ja rajoitetuista sotilaallisista tapahtumista. ETYKin vahvistamisessa on samalla kysymys kokonaisvaltaisen turvallisuuden perustan rakentamisesta siten, että pyritään puuttumaan konfliktien syihin ja ehkäisemään niitä ennakolta tukemalla poliittista, yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä yhteistyön avulla.*

Möttölä kiinnitti huomiota myös siihen, että sekä NATO-maissa että puolueettomissa maissa oli korostettu, ettei ETYK pystyisi tarjoamaan sotilaallisia turvallisuustakuita ja siten korvaamaan liittopohjaista tai kansallista maanpuolustusta. Sen sijaan ETYK tarjoaisi osanottajavaltioille puitteet rauhanomaiseen rakenteelliseen muutokseen kansainvälisen turvallisuuden perustaa keskinäisellä yhteistyöllä luoden. Pariisin peruskirja heijastikin laaja-alaista turvallisuuskäsitystä, johon kuului poliittinen ja sotilaallinen sekä taloudellis-ympäristöllinen ja inhimillinen ulottuvuus.<sup>76</sup>

Muutoksen ja konfliktien hallitseminen ETYKin kautta sopi Suomen puolueettomuuteen, sillä ETYK ei asettanut Suomea valitsemaan puolia perinteisten sotilaspoliittisten liittokuntien kannalta katsottuna. ETYKin kautta toimiminen edellytti päinvastoin omasta kansallisesta puolustuksesta huolehtimista. ETYK vastasi myös huoleen taloudellisesta ja poliittisesta epävakaudesta erityisesti itäisessä Keski-Euroopassa ja Neuvostoliitossa.

Aineiston perusteella voidaan todeta, että Paasikiven–Kekkosen linjan asema suomalaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun kattokäsitteenä oli suureksi

---

<sup>76</sup> Muistio 1139, Möttölä 3.12.1990.

osaksi murentunut jo 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Käsite vaikuttaa olleen käytössä lähinnä Gorbatshovin vierailua valmisteltaessa, jolloin siitä pyrittiin ulkoministeriössä pääsemään lopullisesti eroon. Gorbatshovin puolueettomuustunnustus oli merkittävä osoitus Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa, jossa puolueettomuus lakkasi olemasta käsitteellisen taiston väline. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa tunnustuksella oli kuitenkin rajallinen vaikutus, sillä virallinen puolueettomuusorientaatio näyttää pysyneen vahvana. Uudessa tilanteessa kokemuksen painoarvo järkkyy, mutta ETYKin kautta toimivan puolueettomuus nähtiin joka tapauksessa pysyvyyttä ja vakautta luovana tekijänä Euroopassa.

### **3. Ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet uusiutuvassa Euroopassa**

1990-luvun alusta lähtien Euroopan yhteisö kasvatti merkitystään suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta. Erityisen tarkkaan ulkoministeriössä seurattiin muiden kylmässä sodassa puolueettomien maiden käsitteenmuodostusta ja puolueettomuuden suhdetta mahdolliseen EY-jäsenyyteen. Käsittelen tässä luvussa ulkoministeriössä EY:tä ja muita puolueettomia maita silmällä pitäen tapahtunutta käsitteenmuodostusta. Tarkastelen lisäksi YYA-sopimuksen päättymisen ja Suomen mahdollisen EY-jäsenyyden vaikutuksia ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ajatteluun.

#### **3.1. EY-jäsenyys sekä ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet**

Keväästä 1991 alkaen ulkoministeriössä raportoitiin yhä enenevässä määrin puolueettomuuden ja mahdollisen Euroopan yhteisön jäsenyyden välisestä suhteesta. Suhde ei koskettanut vain Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, vaan se liittyi laajemmin Euroopan puolueettomiin maihin, joille EY-jäsenyys vaikutti mahdolliselta tulevaisuudennäkymältä. Erityisesti tämä tarkoitti Itävaltaa ja Ruotsia. Suomen hallitus oli vielä 1980-luvun lopussa useaan otteeseen torjunut EY-jäsenyyden puolueettomuuspolitiikkaan vedoten. Liennytyksenä koettu kehitys Euroopassa yhdessä Itävallan ja Ruotsin jäsenyyshakemusten kanssa saivat Jaakko Blombergin mukaan suomalaisetkin arvioimaan puolueettomuuspolitiikan merkitystä yleensä ja erityisesti EY-jäsenyyden esteenä.<sup>77</sup>

Sekä EY:n piirissä että puolueettomissa maissa ulko- ja turvallisuuspoliittista ajattelua pyrittiin muokkaamaan niin, että puolueettomuus ei olisi estänyt mahdollista EY-jäsenyyttä. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käsitteitä pyrittiin EY:ssä muokkaamaan puolueettomuuteen sopiviksi, ja puolueettomissa maissa puolueettomuuden käsitettä vastaavasti EY-jäsenyyteen sopivaksi. Hyvän kuvan tästä antaa toimistopäällikkö René Nybergin raportti Lontoossa 16.1.1991 Ison-Britannian ulkoministeriön turvallisuuspoliittisen osaston NATO- ja Eurooppa-asioiden apulaisosastopäällikkö Peter Rickettin kanssa käymistään keskusteluista.

---

<sup>77</sup> Blomberg 2011, 312.

Nybergin mukaan Rickett myönsi, että EY:n tekemä ero turvallisuuspolitiikan ja puolustuspolitiikan välillä ei ollut intellektuaalisesti kestävä. Nyberg jatkoi:

*Ero on kuitenkin tahdottu tehdä, jotta varmistettaisiin, ettei EC [EY] saa tulevaisuudessakaan puolustuspoliittista roolia [...]*

*Tekemällä keinotekoisen eron turvallisuus-/puolustuspolitiikan välillä EC-maat haluavat myös Rickettin mukaan avata oven EC:n mahdolliselle laajentumiselle.<sup>78</sup>*

Neuvotteleva virkamies Leif Blomqvistin kirjoittamassa muistiossa todettiin, että kaksinapaisen järjestelmän käytyä läpi perustavanlaatuisen muutoksen nimenomaan Euroopan yhteisön rooli hyvinvoinnin luojana ja vakaan kehityksen takaajana korostui, ja yhteisön vetovoima ympäröiviin valtioihin nähden kasvoi nopeasti. Blomqvist piti todennäköisenä, että vuoden 1991 maaliskuussa järjestettyjen eduskuntavaalien jälkeen myös Suomessa keskustelu Euroopan yhteisön jäsenyydestä kiihtyisi. Blomqvist esitteli Suomelle tarjolla olevia jäsenyysoptioita, joista kaikki liittyivät puolueettomuuden ja jäsenyyden väliseen suhteeseen.<sup>79</sup>

Blomqvistin mukaan bilateraalin suhde EY:hyn saattaisi viedä Suomen erilleen muista Pohjoismaista ja puolueettomista maista. Pohjoismaiden kollektiivinen liittyminen yhteisöön vaikutti Blomqvistista lähinnä utopialta, eikä se hänen mukaansa ratkaisisi Suomen puolueettomuusongelmaa. Jäljelle jäivät jäsenyys puolueettomuusvaraumalla, jäsenyys ilman varauksia sekä jäsenyys naapurisuhdetta Neuvostoliittoon korostavalla varaumalla. Blomqvistin mukaan ei kuitenkaan ollut merkkejä siitä, että yhteisö olisi valmis tekemään pysyväisluontoisesti tilaa puolueettomuudelle. Blomqvistin mukaan:

*Vaikka "puolueettomuus" säilyisikin ulkopoliittikan määritelmänä joutuisi Yhteisöön liittynyt puolueeton maa käytännössä sopeuttamaan kansallisen politiikkansa Yhteisön ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Suomen puolueettomuuspolitiikan sovellutus nimenomaan naapurisuhteessa*

---

<sup>78</sup> Muistio 56, Euroopan integraatio ja turvallisuuspolitiikka. Nyberg, 17.1.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>79</sup> Muistio 329, Suomi ja Euroopan yhteisö. Blomqvist, 26.3.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

*Neuvostoliittoon eroaa jo nyt jännityksen tai kriisin olosuhteissa muiden puolueettomien maiden käyttäytymisestä.*<sup>80</sup>

Puolueettoman maan mahdollisuudesta toimia yhteisön jäsenenä oli esitetty Blomqvistin mukaan toisistaan jyrkästi poikkeavia käsityksiä. Erityisesti Blomqvist kiinnitti huomiota siihen, mitä puolueettomuuden ja EY-jäsenyyden yhdistämisen mahdollisuutta puoltavat vaikuttivat todellisuudessa tarkoittavan:

*He, jotka katsovat, että puolueettomuus ei ole enää esteenä Yhteisön jäsenyydelle, tarkoittavat todellisuudessa sitä, että puolueettomuus on nyky-Euroopassa menettänyt merkityksensä; kun sillä ei ole enää käyttöarvoa siitä voidaan luopua. Tämän oletuksen mukaan Suomikin voisi liittyä Yhteisön jäseneksi. Tällöin kaiketi asia on ymmärrettävä niin, että Suomen jäsenyys toteutuisi liittymishetkellä vallitsevalla velvoitetasolla, mutta samalla Suomi hyväksyisi Yhteisön unionikehityksen, mukaan lukien mahdolliset puolustukseen liittyvät oikeudet ja velvoitteet.*<sup>81</sup>

Blomqvistin tulkinnassa Suomen puolueettomuuspolitiikka liittyi erityisesti suhteeseen Neuvostoliiton kanssa, minkä takia myös mahdollinen EY-jäsenyys linkittyi suhteeseen Neuvostoliittoon. Blomqvist näki, että mikäli puolueettomuuspolitiikka korvattaisiin suhdetta Neuvostoliittoon korostavalla varaumalla EY-jäsenyyden yhteydessä, tarve puolueettomuudelle poistuisi:

*Suomen puolueettomuuspolitiikan ydin ja itse asiassa sen ainoa varsinainen asiasisältö on naapurisuhde Neuvostoliittoon, jonka pohjalta puolueettomuusdoktriini on kehitetty. Suomella ei ole pakottavaa tarvetta harjoittaa puolueettomuuspolitiikkaa, mikäli sille jatkossa turvataan autonomia Neuvostoliiton suhteiden hoidossa.*<sup>82</sup>

Blomqvistin raportissa erityisen huomionarvoista on se, että puolueettomuus yhdistettiin uudella tavalla ongelmallisuuteen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Puolueettomuutta ei enää pidetty varauksetta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa myös tulevaisuuden hallinnassa käyttökelpoisena käsitteenä, vaan sen ajateltiin mahdollisesti tuottavan myös ongelmia. Varsin

---

<sup>80</sup> Muistio 329, Blomqvist 26.3.1991.

<sup>81</sup> Muistio 329, Blomqvist 26.3.1991.

<sup>82</sup> Muistio 329, Blomqvist 26.3.1991.

nopeassa ajassa puolueettomuuden käyttökelpoisuuden varmuus näyttäisi vaihtuneen puolueettomuuden merkityksen yleiseurooppalaiseen kyseenalaistamiseen. Vaikuttaisi siltä, että ensimmäistä kertaa puolueettomuudesta irrotettiin Suomen erityissuhde Neuvostoliittoon, jonka katsottiin palvelevan Suomen etuja kutsuttiin sitä puolueettomuudeksi tai ei. Tämä oli tarpeellista erityisesti siksi, että vielä keväällä 1991 YYA-sopimus tuli ottaa huomioon myös EY-jäsenyyttä pohdittaessa. Puolueettomuuden käsite vaikuttaa siten typistyneen Blomqvistin muotoilussa huomattavasti aikaisemmasta. Aikaisemmin Suomen suhteita kaikkiin maailman valtioihin kuvannut käsite viittasikin nyt vain Suomen ja Neuvostoliiton väliseen suhteeseen.

Vuoden 1991 toukokuussa jaetussa raportissa Blomqvist käsitteli vielä EY:n mahdollista yhteistä sanktiopolitiikkaa ja Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista asemaa. Blomqvistin mukaan Suomen varauman tuli olla sellainen, että se ei aiheuttaisi jännitteitä Suomen ja Neuvostoliiton tai Suomen ja muiden EY:n jäsenmaiden kanssa. Näin ollen varauksen tuli olla mahdollisen kattava ja täsmällinen. Blomqvistin mukaan Suomen ja Neuvostoliiton välille vuosikymmenten kuluessa rakentunut *modus vivendi*, jonka uskottavuus sekä lännessä, että idässä oli hyvä. Mikäli haluttaisiin, että uskottavuus säilyisi Neuvostoliitossa edelleen hyvänä:

*EY:n ei tulisi rajoittaa Suomen toimintavapautta. Mikäli EY näin tekisi esim. edellyttämällä, että Suomi osallistuu Neuvostoliittoa tuomitseviin kannanottoihin ja määrättyihin taloudellisiin sanktioihin, heikentäisi tämä luonnollisesti uskottavuutta Neuvostoliiton silmissä. Suomen kyky ja halu jatkaa vakiintunutta politiikkaansa joutuisi epäilyksenalaiseksi. Ruotsin todennäköinen valmius osallistua jäsenenä mahdollisiin EY:n sanktioihin Neuvostoliittoa kohtaan korostaa ennestään Suomen tarvetta korostaa johdonmukaista linjaa.<sup>83</sup>*

Jaakko Blomberg tulkitsi Blomqvistin raportin läheteessä asian olevan niin, että vallinnutta ulkopoliittista linjaa ei sellaisenaan voinut yhdistää EY-jäsenyyteen.

---

<sup>83</sup> Muistio 564, Suomen EY-jäsenyys Neuvostoliittoon kohdistuvaa sanktiopolitiikkaa koskevalla varaumalla; mikä olisi varauman tarkoitus, sisältö ja muoto? Blomqvist, 22.5.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.



Linjaa oli muutettava, jäsenyyteen tehtävä varauksia tai sitten oli tehtävä molempia.<sup>84</sup>

Käsitteiden välisessä hierarkiassa puolueettomuus oli kylmän sodan aikana pohjannut Paasikiven–Kekkosen linjan kokemukselliseen tietoon. Neuvostoliiton suhtautumisen muuttuessa Paasikiven–Kekkosen linja koettiin ulko- ja turvallisuuspoliittista ajattelua rajaavaksi mutta puolueettomuudella nähtiin vielä olevan Suomen toimijuutta vahvistava luonne. EY-jäsenyyttä pohdittaessa puolueettomuudesta alkoi kuitenkin Paasikiven–Kekkosen linjan tapaan kehittyä mahdollinen rasite, joka rajasi Suomen toimijuutta. Samanlaisena mahdollisena rajaavana tekijänä koettiin myös EY, jonka ei haluttu antaa vaikuttaa Suomen ja Neuvostoliiton kahdenvälisten suhteiden ylitse. Puolueettomuuden käsitteen riisuminen Suomessa vaikuttaa tapahtuneen koko Euroopan kattaneen puolueettomuuden merkityksen kyseenalaistamisen kontekstissa. Integraatiokehityksen Euroopassa puolueettomuuden käyttöyhteys tyypistyi kuvaamaan Suomen ja Neuvostoliiton välisiä suhteita. Vanhat käsitteet alkoivat menettää merkityksiään, mutta uusiakaan ei muuttuvassa tilanteessa vaikuttanut olevan liiemmälti tarjolla.

Ruotsin valtiopäivät hyväksyi joulukuussa 1990 jäsenyyden hakemisen sillä edellytyksellä, että maan puolueettomuuspolitiikka säilyisi. Vuoden 1991 alkupuolella Ruotsin hallitus teetti perusteelliset selvitykset EY-jäsenyyden vaikutuksista. Ruotsissa katsottiin, että jäsenyyshakemuksen jättäminen oli mahdollista ilman erillistä puolueettomuusvaraumaa. Varaumaan ei ollut tarvetta, sillä kuten pääministeri Ingvar Carlssonin 14.6.1991 Ruotsin valtiopäiville esittämässä hallituksen julistuksessa totesi, Ruotsi pystyi säilyttämään puolueettomuuspolitiikkansa EY:n jäsenenä.<sup>85</sup> Ulkoministeriön poliittisella osastolla Ruotsin ja Itävallan EY-jäsenyyshankkeita ja niiden ulkopoliittisia ongelmia seurattiin ja analysoitiin jatkuvasti<sup>86</sup>. Kari Möttölen arvion mukaan

---

<sup>84</sup> Lähete, EY:n sanktiopolitiikka ja Suomi. Blomberg, 28.5.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>85</sup> Riksdagen, Protokoll 1990/91:132, 14 juni 1991. [http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-199091132-fredagen\\_GE09132](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-199091132-fredagen_GE09132).

<sup>86</sup> Muistio 329 (Lähete), Suomi ja Euroopan yhteisö. Blomberg, 27.3.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

puolueettomuuspolitiikan käsite oli Ruotsissa EY-keskustelun kuluessa pelkistynyt. Samalla sen käytön tarkoituksenmukaisuutta oli arvioitu uudelleen.<sup>87</sup>

Suomen ulkoministeriössä seurattiin tarkkaan, millä tavalla Ruotsissa pyrittiin määrittelemään puolueettomuutta uudelleen. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, millä tavalla Ruotsissa pyrittiin hallitsemaan puolueettomuuden ja EY-jäsenyyden ongelmalliseksi koettua suhdetta. Kari Möttölä kiinnitti muistiossaan huomiota siihen, että Ruotsi pyrki häivyttämään puolueettomuuden ongelmallisuutta painottamalla eurooppalaisuutta ja sitoutumista poliittiseen integraatioon. Möttölä lainasi osaa julistuksesta, jossa vakuutettiin Ruotsin jakavan yhteisön pitkäaikaiset tavoitteet sekä työskentelevän yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa tavoitteiden toteuttamiseksi. Möttölä näki julistuksen osan merkityksen nimenomaan puolueettomuuden valossa:

*Tällä "uskollisuudenvalalla" Ruotsi vakuuttaa ymmärtävänsä jäsenyyden jakamattomuuteen ja pyrkii kitkemään ne epäilyt, joita puolueettomuuspolitiikkaa harjoittavan maan "eurooppalaisuuteen" tai toiminnalliseen solidaarisuuteen voidaan EY-maiden piirissä suunnata. [...]*

*Asian kääntöpuoli on se, että Ruotsin on minimoitava puolueettomuuspolitiikasta mahdollisesti syntyvä "varauksellisuusasteensa." Tämä on Ruotsille erityisen tärkeätä, kun sen tavoitteena on nopea ja vaivaton jäseneksi pääseminen; tämän vuoksi sen on päästävä ehdokkaiden kilpailussa "sisäradalle."*

Möttölä arvioi, että puolueettomuuspolitiikan käsitteestä kiinni pitäminen johtui osaltaan kansallisen perinteen ja identiteetin sekä sisäisen yksimielisyyden suojaamisen tarpeesta. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että julistuksessa tunnustettiin Ruotsin puolueettomuuspolitiikan profiilin muuttuvan EY:n jäsenenä. Mahdollisuudet vaikuttaa kansallisilla aloitteilla kaventuisivat, mutta Ruotsi pystyisi edistämään tehokkaamminkin näkemyksiään EY:n kautta. Möttölä kiinnitti myös huomiota siihen, että sisällön kannalta hallitus ei nähnyt muutoksessa ongelmia, koska sekä Ruotsin ja EY:n arvoperusta että niiden

---

<sup>87</sup> Muistio 583, Ruotsin puolueettomuuspolitiikka ja EY-jäsenyys; käydyn keskustelun arviointia. Möttölä 23.5.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

kansainvälispoliittiset tavoitteet olivat ruotsalaisista pitkälti yhteneväiset. Ruotsin kannalta kyse oli siten lähinnä menettelytavan muutoksesta.<sup>88</sup>

Edellä kuvaillun lisäksi Möttölän raportissa nostettiin esille puolueettomuuspolitiikan määrittely julistuksessa. Möttölä kirjoitti:

*Ruotsi pitää julistuksen mukaan kiinni rauhanajan puolueettomuuspolitiikan kovasta ”ytimestä”, joka on sotilaallinen liittoutumattomuus. Se tarkoittaa pysyttäytymistä sotilasliittojen jäsenyyden ja muun velvoittavan sotilaallisen yhteistyön ulkopuolella sekä samalla vahvan kansallisen kokonaismaanpuolustuksen ylläpitämistä. [...]*  
*Puolueettomuuspolitiikan säilyttäminen on julistuksen mukaan ennen muuta suojautumista epävarmuustekijöiden, kansainvälisen jännityksen ja jopa sotien varalta.*<sup>89</sup>

Möttölän mukaan Ruotsissa katsottiin, että EY ei ollut kehittymässä puolustusliitoksi. Raportissa huomioitiin, että ruotsalaisten arvio perustui EY:n sisäisen poliittisen dynamiikan ohella NATOn ja Yhdysvaltojen vaikutukseen. Ruotsin ajateltiin täten ottavan kantaa NATOn ja EY:n sisällä käytävään ajankohtaiseen linjakeskusteluun, joka voisi vaikuttaa myös Ruotsiin jäsenmaana kohdistuviin odotuksiin. EY:n jäsenenä sitovan puolustusyhteistyön ulkopuolellekin jättäytyvä maa joutuisi Möttölän arvion mukaan ottamaan kantaa puolustusyhteistyön muotoilu- ja keskusteluvaiheessa.<sup>90</sup>

Möttölän raportin muotoilut uskollisuudenvälästä sekä nopeasta ja vaivattomasta liittymisestä yhteisöön vertautuvat mahdollisesti Suomen tilanteeseen. Suomesta katsottuna Ruotsi vaikutti keväällä 1991 luopuvan puolueettomuudestaan tavalla, joka ei olisi ollut YYA-sopimuksen sitomalle Suomelle mahdollinen. Möttölä vaikuttaa suhtautuneen varsin kriittisesti Ruotsin puolueettomuuspolitiikan jatkuvuuteen varsinaisena politiikkana ja korostaneen puolueettomuuden merkitystä enemmänkin ajattelutraditioiden kannalta. Suomen ulko- ja

---

<sup>88</sup> Muistio 702, Ruotsin EY-jäsenyyden turvallisuuspoliittiset vaikutukset; Ruotsin hallituksen julistuksen (14.6.91) arviointia. Möttölä, 20.6.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>89</sup> Muistio 702, Möttölä 20.6.1991.

<sup>90</sup> Muistio 702, Möttölä 20.6.1991.

turvallisuuspoliittiseen ajatteluun oli syntymässä ongelma, kun Ruotsin puolueettomuuden pohja vaikutti murenevan hetkessä.

Samalla ruotsalaisten käsitteelliset innovaatiot sekä odotukset tulevasta tarjosivat Suomen ulkoministeriölle arvokasta materiaalia pohdittaessa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulevaisuudennäkymiä. Ruotsalaisten käsitteet vaikuttavat myöhemmin rantautuneen myös Suomeen. Pohdinta Ruotsin asemasta EY:n yhteisessä päätöksenteossa liittyi Suomen jäsenenä kohtaamiin mahdollisiin ongelmiin. Möttölän arviossa Ruotsin itsenäisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimijuuden ja EY-jäsenyyden välillä nähtiin potentiaalisia ristiriitoja, jotka Suomessa haluttiin välttää. Erityisesti tämä koski suhdetta Neuvostoliittoon. Suhteen erityisyyttä kuvasivat Möttölän suomalais-yhdysvaltalaisessa kansainvälisten suhteiden seminaarissa pitämän alustuksen sanat:

*There is also a presupposition in the Swedish calculus that there will not be serious conflicts between the Community and the Soviet Union – or that such crises can be overridden by maintaining Swedish neutrality in war and a consistent peacetime policy that would make it a possible and credible option.*

*The same option is needed in the Finnish perspective to the security implications of a membership. The crux of the matter is not maintaining a credible option for neutrality in crisis of war – although that remains a fundamental national Finnish goal – but maintaining the freedom of action in policy making vis-a-vis Russia/the Soviet Union, to avoid entering into a conflictual situation with the Eastern neighbour against one's own will, through common majority decisions.<sup>91</sup>*

Myös Itävallan jäsenyysneuvotteluja seurattiin ulkoministeriössä. Itävallan 17.7.1989 jättämään jäsenanomukseen sisältyi Ruotsista poiketen pysyvää puolueettomuutta koskeva varaus. Ruotsin ja Suomen puolueettomuudesta poiketen Itävallan puolueettomuus perustui vuonna 1955 säädettyyn puolueettomuuslakiin. Elokuussa 1991 jaetussa muistiossa toimistopäällikkö Alpo

---

<sup>91</sup> Muistio 764, Scandinavia in the Post-Cold War – Raportti suomalais-yhdysvaltaisesta seminaarista Kerimäellä 14.–18.7.1991; alustus Suomen suhteista EY:öön, 27.7.1991. Liite, Kari Möttölä – Introductory remarks. Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

Rusi käsitteli EY:n komission Itävallan jäsenyyshakemuksesta antamaa lausuntoa puolueettomuuskysymyksen näkökulmasta. Muistiossaan Rusi totesi, että Itävallan puolueettomuus aiheuttaisi ongelmia EY:n kannalta katsottuna, jos Itävalta vastustaisi puolueettomuuteensa vedoten EY:n piirissä hyväksytyjä ulko- ja turvallisuuspoliittisia toimia. Keskeinen kysymys EY:n puolelta oli, voisiko Itävalta sitoutua tuleviin velvoitteisiin yhteisön ulko- ja turvallisuuspolitiikka koskien.<sup>92</sup>

Rusi kiinnitti erityisesti huomiota EY:n asenteeseen puolueettomuutta kohtaan:

*Komissio viittaa kahdessakin kohtaa myös muihin potentiaalsiin jäsenehdokkaisiin ja toteaa jopa, että muita jäsenanomuksia saattaa olla tulossa lähiaikoina. Mielenkiintoisella tavalla komissio tämän jälkeen toteaa -- jossain määrin irrallisena ajatuksena -- että puolueettomuuden käsite on jatkuvasti muuttumassa (evolving) Euroopan ja maailmanlaajuisen kehityksen seurauksena.*

Rusi katsoi, että EY:n komission lausunnon johtopäätöksiä voitiin pitää Itävallan kannalta poliittisesti edullisina ja komission kannalta tarkoitushakuisina. Komission enemmistön piirissä Itävallan jäsenyyshankkeella oli selkeä poliittinen tuki. Tähän viittasivat erityisesti tiedot, joiden mukaan Iso-Britannia ja Saksa välttivät komissiossa Itävallan puolueettomuuden aiheuttaman ongelman ylikorostamista. Lausunnossa viitattiin Rusin mukaan epäsuorasti komission piirissä vallitsevaan hyvään tahtoon puolueettomuudesta johtuvien ongelmien ratkaisemiseksi itse jäsenyysneuvottelujen aikana.<sup>93</sup>

Suomen kannalta kiinnostavaa vaikuttaa olleen se, että yhteisön piirissä vallinneen hyvántahtoisuuden siivittämänä jopa oikeudellisesti sidottu puolueettomuus voitiin nähdä neuvottelukysymyksenä. Rusin muistiosta välittyy käsitys, jonka mukaan EY olisi valmis joustamaan edellyttäen, että myös hakijamaa olisi valmis tulemaan vastaan ulko- ja turvallisuuspoliittisessa käsitteenmäärittelyssä. Vaikuttaa siltä, että ulkoministeriössä kiinnitettiin sekä Ruotsin että Itävallan tapauksissa kenties hieman hämmästyksensekaista huomiota siihen, että maiden ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kylmän sodan aikana pitkälle määritelleen ja

---

<sup>92</sup> Muistio 828, EY:n komission Itävallan jäsenyyshakemuksesta antama lausunto; puolueettomuutta koskeva osa. Rusi, 15.8.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>93</sup> Muistio 828, Rusi 15.8.1991.

pysyvänä koetun käsitteen käyttöalaa ja merkityssisältöä oltiin nopeassa tahdissa muuttamassa mahdollisesti radikaalistikin.

### **3.2. Kriiseistä ja YYA-sopimuksesta uusiin turvallisuusjärjestelyihin**

Pariisin ETYK-huippukokouksessa vuoden 1990 marraskuussa perustettu ETYKin ulkoministerineuvosto kokoontui ensimmäistä kertaa 19.–20.6.1991 Berliinissä. Berliinin kokouksessa päätettiin erityisen mekanismin luomisesta konfliktitilanteiden ratkaisemiseksi. Pian Berliinin kokouksen päätyttyä Jugoslavian liittovaltion koko kevään 1991 kiristynyt hajoamisprosessi puhkesi täydeksi sisällissodaksi.

Jugoslavian kriisissä ETYK käytti ensimmäisen kerran Berliinissä luotua mekanismia, joka salli tietyin ehdoin puuttua osanottajavaltion asioihin. ETYK vetosi väkivaltaisuuksien lopettamiseksi ja kutsui liittovaltion osapuolia neuvotteluihin. Suomessa ETYKin toimintaa pidettiin tärkeänä, vaikka lopputulos Jugoslaviassa kaiken kaikkiaan laimensikin innostusta.<sup>94</sup> Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ETYK-painotuksesta johtuen myös ETYKin piirissä käytetyillä käsitteillä oli erityistä merkitystä suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta.

Kari Möttölä kirjoitti muistion ETYKin roolista Jugoslavian kriisiin pohjaten kesällä 1991. Muistion keskeistä käsitteellistä antia oli konflikteihin liittyvä käsitteistö. Möttölä mukaan Jugoslavian kriisin valossa kannatti erottaa toisistaan konfliktien estäminen, hallitseminen ja ratkaiseminen. Konfliktien esto liittyi tapahtumien seurantaan sekä tiedonsaantiin ja tiedonhankintaan esimerkiksi *fact finding* -toiminnan avulla. Kriisien ja konfliktien hallinnalla viitattiin ETYKin kykyyn puuttua tapahtumiin, joihin liittyi voimakeinojen käyttöä tai väkivaltaisuuksia. Tätä kykyä ETYKin oli Möttölä mielestä parannettava. Konfliktien ratkaiseminen taas tarkoitti konfliktien perussyihin puuttumista sekä niiden poliittista tai

---

<sup>94</sup> Blomberg 2011, 309–311.

oikeudellista ratkaisemista. Tähän ETYKillä oli Möttölen näkemyksen mukaan valmiuksia ja kehittämismahdollisuuksia.<sup>95</sup>

Elokuussa 1991 Gennadi Janajevin johtamat vanhoilliset yrittivät kaapata vallan Moskovassa. Epäonnistunut vallankaappaus kesti vain kolme päivää, ja lopputuloksena Mihail Gorbatshevinkin valta heikkeni huomattavasti. Moskovan tapahtumat avasivat tilaisuuden Suomelle sopimussuhteiden uudistamiseen, mutta samalla kannusteena toimi tarve tehdä jäsenyys EY:ssä mahdolliseksi. Vuoden 1991 kevään aikana Suomessa oli vahvistunut näkemys, jonka mukaan YYA-sopimus ja EY-jäsenyys eivät olleet yhteen sovitettavissa.<sup>96</sup> Ulkoministeriön poliittisella osastolla valmisteltiin syksyllä 1991 YYA-sopimuksen korvaavaa sopimusta. Sopimus hyvästä naapuruudesta ja yhteistyöstä (HNY-sopimus) ei sisältänyt YYA-sopimuksen kaltaisia sotilaallisia artikloja, minkä vuoksi sopimus ei voinut muodostua esteeksi Suomen EY-jäsenyydelle. Suomi antoi Neuvostoliitolle luonnoksen sopimuksesta lokakuun alussa, ja sopimus parafoitiin 9.12.1991. Allekirjoitus oli sovittu tapahtuvaksi Moskovassa 18.12., mutta tilaisuus peruttiin viime hetkellä. Neuvostoliiton ulkoministeriö lakkautettiin 19. joulukuuta. Illalla 25. joulukuuta Neuvostoliiton lippu laskettiin viimeisen kerran Kremlissä.

Vuoden 1991 joulukuun loppupuolella Venäjä otti vastatakseen Neuvostoliiton sopimuksista, velvollisuuksista ja oikeuksista. Allekirjoittamaton HNY-sopimus raukesi, mutta Venäjä otti sopimushankkeen omakseen. HNY-sopimuksen ja jo syksyllä Venäjän kanssa erikseen neuvotellun sopimuksen pohjalta muodostettiin uusi Suomen ja Venäjän välinen sopimus. Boris Jeltsin ja Mauno Koivisto allekirjoittivat Sopimuksen suhteiden perusteista (SP-sopimus) Helsingissä 20.1.1992. SP-sopimuksen solmittuaan Suomi pystyi jättämään EY-jäsenyyshakemuksensa keväällä 1992 yhtä aikaa Ruotsin kanssa.

Neuvostoliiton lopullinen hajoaminen ja YYA-sopimuksen raukeaminen vaikuttavat olleen ratkaisevia tekijöitä siinä, että puolueettomuutta pidettiin ulkoministeriössä käyttöalaltaan yhä kapeampana käsitteenä. Kari Möttölä käsitteli raportissaan tammikuussa 1992 Suomen ja Venäjän välisiä suhteita

---

<sup>95</sup> Muistio 763, ETYKin turvallisuusrooli ja sen vahvistaminen Jugoslavian kokemusten valossa; konfliktien estäminen, hallinta ja ratkaiseminen Euroopassa. Möttölä, 26.7.1991, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>96</sup> Blomberg 2011, 407.

jännittyneessä kansainvälisessä tilanteessa oletuksella, että Suomi olisi EY:n jäsen. Puolueettomuudesta Möttölä kirjoitti:

*Kaksinapaisessa kylmän sodan asetelmassa Suomi pyrki turvaamaan asemansa, koskemattomuutensa ja toimintakykynsä kansainvälisissä ristiriidoissa noudattamalla puolueettomuutta ja varmistamalla suurvaltanaapurinsa luottamuksen.*

*Suuri osa kriiseistä voitiin määritellä suurvaltaristiriidoiksi, joiden ulkopuolelle Suomi saattoi ja sen tuli jäädä. Kahdenvälisen luottamuksen säilyminen nojasi Suomen naapuruuspolitiikan jatkuvuuteen ja yysopimuksen turvallisuustakeisiin.*

*Kansainvälisen järjestelmän kahtiajaon murruttua puolueettomuudella ei ole samaa merkitystä Suomen politiikan välineenä.<sup>97</sup>*

Möttölän mukaan hyvien ja vakaiden idänsuhteiden ylläpitäminen säilyi Suomen elintärkeänä tavoitteena. Kahdenvälisillä naapuruussuhteilla ei ollut kuitenkaan välineenä aiempaa erityisluonnetta, vaan ne oli ankkuroitu uuden Euroopan yhteisiin periaatteisiin ja menettelytapoihin. Suomen toimintatavoista Möttölä jatkoi:

*Sen sijaan monenkeskisen turvallisuuspolitiikan merkitys kasvaa Suomen toimintalinjana kansainvälisissä ristiriidoissa, myös idänsuhteen hallinnan kannalta. [...]*

*Mikäli Venäjä irtaantuisi yhteisistä normeista, Suomi ei voisi soveltaa syntyneeseen kiistaan ”puolueettomuutta” vaan osallistuisi ETYK-velvoitteiden mukaisesti sen sääntelyyn ja ratkaisuun.<sup>98</sup>*

Möttölän tulkinnan mukaan Suomen toimintamallin muutos ei johtunut ensisijaisesti mahdollisesta EY-jäsenyydestä. Muutos johtui ensisijaisesti siitä, että Euroopan kahtiajaon oli korvaamassa ETYKin periaatteisiin nojautuva Euroopan yhdentymiskehitys. Naapurisuhteiden ja ETYKin toimintakyvyn lujittaminen vahvistaisivat Möttölän arvion mukaan Suomen toimintamahdollisuuksia. Uudessa

---

<sup>97</sup> Muistio 69, Suomen toimintamahdollisuudet EY:n jäsenenä Venäjää koskevassa kansainvälisessä ristiriidassa. Möttölä 20.1.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>98</sup> Muistio 69, Möttölä 20.1.1992.



Euroopassa Suomi ei kuitenkaan voisi pidättäytyä sille epämieluisista toimista Venäjää vastaan. Mikäli Suomi naapuruussuhteisiin vedoten ja muista vastaavista maista poikkeavalla tavalla sivuuttaisi kannanottotasolla ETYKin periaatteiden loukkaukset, Suomi joutuisi poliittisesti eristykseen. Möttölan mielestä poliittista ymmärtämystä olisi voinut sen sijaan saada Suomen pidättyminen täytäntöönpanotasolla sellaisista yhteisistä toimista, jotka voisivat johtaa Suomeen kohtuuttomalla painolla kohdentuviin Venäjän vastatoimiin.<sup>99</sup>

Vielä aivan 1990-luvun alussa puolueettomuutta oli pidetty toimivana käsitteenä, jonka avulla pystyttiin vahvistamaan Suomen toimijuutta muuttuvassa Euroopassa. Vuoden 1991 tapahtumien jälkeisessä tilanteessa puolueettomuuden poliittinen käyttöarvo näytti jo huomattavasti vähäisemmältä. Puolueettomuutta ei enää tarvittu varjelemaan Suomen suhdetta itänaapuriin uudessa Euroopassa, jossa myös Suomen idänsuhteiden tuli pääasiallisesti perustua Euroopan uusiin turvallisuusjärjestelyihin. Suomen näkökulmasta ETYKin toivottiin olevan järjestelyiden ensisijainen ylläpitäjä, mutta EY:n mahdollista roolia ei tulevaisuuden osalta suljettu pois. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uusi problematiikka ei liittynyt suurvaltojen ristiriidoista erossa pysymiseen, vaan se liittyi toimintaan tilanteessa, jossa Suomen tuli yhteisten normien perusteella tuomita Venäjän toiminta. Puolueettomuuden normatiiviset moraaliopit eivät soveltuneet uusiin ja odottamattomiin konflikteihin ja kriiseihin, vaan tulevaisuuden ongelmatilanteita pyrittiin hallitsemaan muokattavissa olevien toimintalinjojen ja toimintamallien avulla.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan käsitteistöä oli kevästä 1992 alkaen muokattava mahdollista EY-jäsenyyttä silmällä pitäen sekä Euroopan uusia turvallisuusjärjestelyjä hahmotellen. Kari Möttölä kirjoitti Suomen turvallisuudesta EY:n jäsenenä:

*Suomen poliittista ja alueellista koskemattomuutta ajatellen Euroopan yhteisön (unionin) jäsenyyden vaikutus olisi ensisijaisesti epäsuoraa ja ennaltaehkäisevää kansainväliseen toimintaympäristöön kohdistuvaa turvallisuushyötyä.*

---

<sup>99</sup> Muistio 69, Möttölä 20.1.1992.

*EY (unioni) on keskeinen vaikutustekijä uuden Euroopan turvallisuusstrategiassa: edistämällä elintasokuilun kaventumista ja demokratialle pohjautuvaa yhdistymiskehitystä EY purkaa ja torjuu ristiriitojen poliittisia ja taloudellisia syitä sekä vahvistaa Euroopan vakautta.*

*Suomen kannalta ongelmallista on se, että EY:n – samoin kuin ETYKin – vaikutus Venäjän tai IVY-alueen epävakauteen olisi ongelmien mittasuhteiden vuoksi väistämättä rajoitettu, kun taas Venäjä olisi todennäköisesti suoraan tai epäsuoraan osallisena Suomen turvallisuutta uhkaavissa kansainvälisissä ristiriidoissa.<sup>100</sup>*

Vakauden käsite oli kehittymässä suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa EY-painotuksen myötä yhä merkityksellisemmäksi. Vakautta oli Möttöjän myöhemmän arvion mukaan käytetty eurooppalaisessa keskustelussa aina vuoden 1989 itäisen Keski-Euroopan murroksista lähtien<sup>101</sup>. Vakauden luominen tapahtui markkinatalouden ja demokratian edistämisen kautta myös Suomen ja Venäjän välisissä suhteissa tärkeää demokraattista keskinäisriippuvuutta luoden. Vaikka EY:llä oli tässä keskeinen rooli, se ei Möttöjän päättelyn mukaan ratkaissut Suomen puolustuspoliittisia haasteita.<sup>102</sup>

Suomen puolustuspolitiikan tavoitteeksi Möttölä asetti täten ristiriitojen ennalta estämisen ja säilymisen aseellisten selkkausten ulkopuolella. Puolustusratkaisun hän näki samalla konfliktin- tai kriisinhallinnan välineenä. EY:n luonteesta johtuen Suomen lähtökohtana olisi erillinen ja itsenäinen puolustus myös EY:n jäsenenä. Turvallisuuspoliittisena ratkaisuna tämä tarkoitti sotilaallista liittoutumattomuutta, pidättymistä sotilaallisista liitosopimuksista tai sotilasliittojen jäsenyydestä. Möttölä jatkoi:

*Turvallisuuspoliittinen sisältö Suomen ja Venäjän suhteissa on muuttunut yya-sopimuksen rauettua. Suomen puolustusratkaisun keskeisenä ja pysyvänä tekijänä on Suomen geopoliittinen asema. Kylmän sodan*

---

<sup>100</sup> Muistio 155, Suomen turvallisuus ja puolustaminen EY:n jäsenenä. Möttölä, 11.2.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>101</sup> Möttölä, Kari: Vakauspolitiikka, konfliktinhallinta ja pelotepuolustus – Turvallisuuspolitiikan toimintalohkot. UM Taustat 1:1995, Ulkoministeriö, Helsinki 1995.

<sup>102</sup> Muistio 155, Möttölä 11.2.1992.

*asetelmassa Neuvostoliiton voitiin arvioida olevan kaikkien vakavien sotilaallisten selkkausten osapuolena. Suomen mahdollisuudet pysytellä niistä erossa edellyttävät puolueettomuutta ja itäisen suurvaltanaapurin turvallisuusetujen huomioimista.*

*Sama periaate vaikuttaa Suomen liittoutumattomuuspolitiikan taustalla uudessa ja yhdistyvässä Euroopassa. Asetelma on kuitenkin monisyisempi ja Suomen puolueettomuusvelvoitteet ovat – toisin kuin yyy-sopimuksen oloissa – symmetrisiä. Suomen käytössä on samalla enemmän turvallisuus- ja puolustuspoliittisia välineitä.<sup>103</sup>*

Paasikiveläisen ulkopoliittisen tiedon valossa Möttölen teksti vaikuttaa suorastaan järjettömältä. Neuvostoliiton sotilaallinen asema ja samalla sen merkitys Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa oli muuttunut, mutta samalla Suomen geopoliittinen aseman arvioitiin olevan pysyvä tekijä Suomen puolustusratkaisuissa. Paasikiveläisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa Möttölen lausuma ei olisi käynyt järkeen, sillä ulko- ja turvallisuuspoliittista tietoa rajanneet tosiasiat olivat sellaisenaan historian opetuksiin perustuneita faktoja. Möttölälle Suomen geopoliittinen asema kuitenkin oli kyllä keskeinen ja pysyvä puolustusratkaisuihin vaikuttava tekijä, mutta geopoliittisen aseman sisältö saattoi vaihdella muuttuvan maailman mukana.

Myös puolueettomuuden käsitteen käyttö muistiossa saattaa vaikuttaa ristiriitaiselta sitä taustaa vasten, että sen käyttöalaa supistettiin samalla voimakkaasti. Puolueettomuus viittasikin muistiossa lähinnä puolustuspolitiikkaan. Möttölen tekstiä voidaan tulkita siten, että se teki eron nimenomaan aivan 1990-luvun alun käyttöön, jossa puolueettomuudella nähtiin olevan poliittinen arvo nimenomaan suhteessa Neuvostoliittoon. Möttölen mukaan:

*Sotilaallisella liittoutumattomuudella annetaan merkki ja otetaan velvoite puolueettomuudesta sodassa. [...]*

*Suomen linjana on aseellinen puolueettomuus, mikä tarkoittaa kansallista puolustautumista hyökkäystä vastaan kaikin käytettävissä olevin keinoin.*

---

<sup>103</sup> Muistio 155, Möttölä 11.2.1992.

*Suomella olisi puolueettomuusoikeuden mukaan oikeus ja poliittisen harkinnan mukaan mahdollisuus pyytää sellaisessa tilanteessa myös poliittista, sotilaallista tai muuta apua.<sup>104</sup>*

Möttölän tekstissä puolueettomuus viittasi nyt puolueettomuuteen sodassa, joka voitiin ilmaista myös liittoutumattomuudella. Liittoutumattomuuden ja liittoutumattomuuspolitiikan taustalla vaikuttivat kuitenkin uudenlaiset näkemykset Suomen toimijuudesta mahdollisen konfliktitilanteen toteutuessa. Liittoutumattomuudessa ja liittoutumattomuuspolitiikassa Möttölä näki puolueettomuuden ja puolueettomuuspolitiikan merkityssisältöjä niiltä osin kuin ne koskivat Venäjän intressien huomioimista. Liittoutumattomuuden merkitsemä puolueettomuus sodassa ei kuitenkaan kategorisesti määrännyt Suomen puolueettomuudesta. Liittoutumattomuudessa oli mukana uusi odotus, jonka mukaan Suomi saattoi konfliktitilanteessa halutessaan tukeutua ulkoiseen apuun parhaaksi katsomallaan tavalla. Aiemmin Suomen toimijuutta oli vahvistettu vaalimalla puolueettomuuden kautta kahdenvälistä suhdetta Neuvostoliittoon. Uudessa tilanteessa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen liikkumatilan katsottiin laajenevan ottamalla Venäjä huomioon rauhan aikana mutta samalla pitämällä yllä odotusta ulkopuolisten liittokuntien tarjoamasta avusta konfliktitilanteessa.

Suomen jätettyä jäsenyyshakemuksensa alettiin myös ulkoministeriön raporteissa ulko- ja turvallisuuspoliittinen ajattelu kiinnittää vahvemmin käynnissä olleisiin EY-jäsenyysneuvotteluihin. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka jäsenyysneuvottelujen valossa arvioineen muistion mukaan Suomen jäsenhakemus oli käynnistänyt suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa uuden vaiheen. Muistiossa katsottiin Suomen turvaavan kansalliset etunsa ja kansainväliset pyrkimyksensä parhaiten liittymällä EY:n jäseneksi. Suomessa seurattaisiin tarkkaan EY:n ratkaisuja kansainvälisissä kysymyksissä, mutta samalla varauduttaisiin myös siihen, että jäsenyys toteutuisi ennakoitua myöhemmin tai että Suomesta ei tulisi jäsentä.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> Muistio 155, Möttölä 11.2.1992.

<sup>105</sup> Muistio 997, Suomen EY-jäsenyysneuvottelut; Ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Laajava, 17.9.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.

Muistion perusteella laadittiin myös englanninkielisiä puheenvuoroluonnoksia keskustelujen tausta-aineistoksi. Muistiossa huomioitiin, että:

*Puolueettomuuspolitiikan perinteen vuoksi Suomen odotetaan jäsenyysneuvotteluissa tekevän selkoa suhtautumisestaan kansainvälisiin ristiriitoihin ja yhteisiin toimiin kuten pakotteisiin niiden yhteydessä.*

Suomen lähtökohtana oli muistion mukaan itsenäinen puolustus ja sotilaallinen liittoutumattomuus. Suomen oli toiminnassaan otettava huomioon se, että Suomi oli sotilaallisten liittokuntien ja niiden turvallisuustakuiden ulkopuolella.

Puolueettomuuden ydin eli sotilaallinen liittoutumattomuus ja uskottava itsenäinen puolustus säilyttivät siten puolustusratkaisuna merkityksensä Suomen turvallisuudelle.<sup>106</sup>

Puolueettomuuden ydin oli suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa uusi käsite, johon luultavasti oli ainakin jossain määrin otettu vaikutteita Ruotsin aikaisemmista puolueettomuusmuotoiluista. Samanlaisia ydinmääritelmiä käytettiin myös Sveitsissä, jossa hallituksen asettama asiantuntijatyöryhmä arvioi keväällä 1992, että puolueettomuuden soveltaminen tulisi keskittää sen ydinsisältöön<sup>107</sup>. Puolueettomuuden ydin liittyi laajempaan poliittiseen ilmapiiriin ja poliittiseen kamppailuun ulko- ja turvallisuuspoliittisista käsitteistä. Ulkoministeriössä puolueettomuuden käsitettä vaikutetaan pidettäneen suurelta osin vanhentuneena, mutta suomalaisista poliitikoista erityisesti ulkoministeri Paavo Väyrynen kannatti puolueettomuuden käsitteen vaalimista suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Väyrysen mielestä puolueettomuuden ytimeen eli sotilaalliseen liittoutumattomuuteen ja itsenäiseen puolustukseen kuului myös rauhanajan puolueettomuuspolitiikka.<sup>108</sup> Poliittinen kiista liittyi siis erityisesti käsitteiden välisiin hierarkioihin. Väyrynen piti puolueettomuutta pysyvänä kattokäsitteenä, kun taas monien muiden ulko- ja turvallisuuspoliittisten keskustelijoiden mielestä puolueettomuus oli korvattavissa.

---

<sup>106</sup> Muistio 997, Laajava 17.9.1992.

<sup>107</sup> Muistio 429, Sveitsin puolueettomuuden muutos; asiantuntijatyöryhmän selvitys. Möttölä, 14.4.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>108</sup> Ulkoasiainministeri Paavo Väyrysen puhe Paasikivi-seurassa 27.11.1992. EILEN – Suomen ulkopoliittikan asiakirja-arkisto ja kronologia, <https://www.eilen.fi/fi/3053/?language=fi>.

EY-jäsenyyshakemusten ollessa käynnissä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa ilmeni uusi käsitys vakauden edistämisen tärkeydestä Suomen lähialueilla. Myös lähialueen käsite oli peräisin ruotsalaisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta keskustelusta. Ruotsin viralliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan lähialue-määritelmä jäikin kokonaiseksi vuosikymmeneksi<sup>109</sup>. Lokakuussa 1992 ulkoministeriön poliittinen osasto järjesti ulko- ja puolustushallinnon yhteisen neuvottelukokouksen. Osastopäällikkö Jaakko Blombergin mukaan:

*Kokouksen tavoitteena oli sotilaallis-poliittisen tilannearvion tekeminen Suomen turvallisuusympäristöstä ja Suomen toimintalinjan hahmottaminen lähialueen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.*<sup>110</sup>

Kari Möttölen kokouksen pohjalta kirjoittamassa muistiossa todettiin, että kylmän sodan päättymisen oli luonut suomen turvallisuuspolitiikalle uusia tehtäviä ja toimintamahdollisuuksia. Suomen tulisi uudessa tilanteessa erityisesti pyrkiä edistämään vakautta lähialueilla, joita leimasi Venäjän ja Baltian kehityksen arvaamattomuus. Muistiossa todettiin, että:

*EY-jäsenyyshakemuksen vuoksi Suomen ulkopoliitikassa on voimakas panostus länsisuhteilla. Niiden kehittäminen on sovitettava yhteen Venäjä-suhteiden ja lähialuepolitiikan kanssa. [...]*

*Voidaan arvioida, että Venäjän sotilassuunnittelun näkökulmasta Suomen puolueettomuuden ytimen säilyttäminen lisää vakautta Pohjois-Euroopassa ja helpottaa Venäjään muutosvaiheessa muutoinkin kohdistuvia paineita. [...]*

*Suomen on pyrittävä aloitteellisesti vuoropuheluun Venäjän kanssa turvallisuuspoliittisista kysymyksistä kansainvälisesti legitiimien omien etujensa ajamiseksi.*<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Blomberg 2011, 472.

<sup>110</sup> Muistio 1106 Lähetä, Turvallisuuspoliittinen kehitys Suomen lähialueilla. Blomberg, 9.10.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>111</sup> Muistio 1106, Turvallisuuspoliittinen kehitys lähialueilla; Suomen politiikan tavoitteita ja keinoja. Möttölä, 9.10.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.

EY-jäsenyysneuvottelujen yhteydessä ulkoministeriön virkamiesten rooli innovatiivisina ideologeina korostui. Ulkoministeriössä odotettiin, että Suomelta vaadittaisiin erityisesti selkeää sitoutumista EY:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan samoin kuin kylmässä sodassa puolueettomilta Ruotsilta ja Itävallalta. Samaan aikaan puolueettomuus säilyi tärkeänä osalle kotimaista yleisöä. Ruotsin tapaan puolueettomuuden ydin -käsite palveli EY:n suuntaan vakuutuksena siitä, että Suomi ei poikkeaisi yhteisön yhdessä sovitusta ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Toisaalta puolueettomuuden ytimellä voitiin rauhoitella niitä, jotka Suomessa eivät olleet halukkaita luopumaan puolueettomuudesta.

Lähialueiden vakauttamisessa näkyi muutos suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa. Lähialueiden vakauttaminen perustui vain vähissä määrin kokemukselliselle tiedolle, sillä kehitys Suomen lähialueilla oli epävakaa ja nopeaa. Sen sijaan vakauttaminen edellytti jatkuvaa toimintaympäristön hahmottamista ja toimintalinjan muotoilua. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan odotettiin käsittävän tulevaisuudessa uudenlaisia tehtäviä ja haasteita mutta myös mahdollisuuksia. Uudet tehtävät ja uudet haasteet saattoivat olla sellaisia, että ne kyseenalaistaisivat nykyisyydessä käyttökelpoisena pidetyn ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ajattelu ei saanut estää myöskään tulevaisuuden mukanaan tuomien mahdollisuuksien hyödyntämistä ja täten omaehtoisesti rajoittaa Suomen toimijuutta. Tämä kaikki viittasi siihen, etteivät tarkkarajaisesti määritellyt kokemukselliseen tietoon perustuneet linjat pystyneet täyttämään uusia ulko- ja turvallisuuspolitiikan tarpeita.

EY:n komission lausuntoa Suomen jäsenyysekelpoisuudesta syksyllä 1992 pidettiin ulkoministeriön poliittisella osastolla yleissävyltään myönteisenä. Suomen puolueettomuudesta tuotiin Suomen muotoilujen mukaisesti esille sen tavoitteet Venäjän ja Länsi-Euroopan suhteen, puolueettomuuden pelkistyminen ytimeensä ja sen irrallisuus kansallisesta lainsäädännöstä ja kansainvälisestä oikeudesta. Toisaalta komissio tähdensi sitä, että puolueettomuus vaikeuttaisi EY:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täydellistä hyväksymistä sekä osallistumista pakotteisiin ja yhteisön itsenäisyyden ja turvallisuuden takaamiseen. Samat tekijät

mainittiin Ruotsia koskevassa lausunnossa.<sup>112</sup> Molemmilta mailta vaadittiin erityisiä ja sitovia takeita poliittisesta sitoutumisestaan ja oikeudellisesta kyvystään täyttää yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan velvoitteet<sup>113</sup>. Vuoden lopulla pidetyssä EY:n huippukokouksessa päätettiin, että jäsenyysneuvottelut Suomen, Ruotsin ja Itävallan kanssa käynnistettäisiin vuoden 1993 alussa.

### 3.3. Uuden Euroopan arvosidonnaisuus

Puolueettomuuslinja oli mukana suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa, mutta myös puolueettomuutta vähemmän tärkeänä pitäneet saattoivat lähestyä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa doktriininmuodostuksen näkökulmasta. Yliopistokäyttöön vuonna 1993 julkaistussa suomalaista ulkopoliitiikkaa käsittelevässä teoksessa *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan – Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen* ilmestyneessä artikkelissa Kari Möttölä käsitteli suomalaisen turvallisuuspoliittisen linjan eli doktriinin muutosta sopeutumisteorioiden näkökulmasta. Möttölä mukaan historian opetusten ja geopolitiikan lakien pohjalta Suomen turvallisuuspolitiikka oli mukautunut ensisijaisesti ulkoisen ympäristön vaateisiin. Naapurisuurvallan paineen heijastuminen sisäiseen ympäristöön antoi erityisleiman Suomen kylmän sodan ajan turvallisuuspolitiikalle. Suomen uudet valinnat voitiin nähdä pienen valtion toimintavapauden hakemisena kansainvälisessä järjestelmässä, jossa toimijoiden käyttäytymistä muokkasivat sekä voimatasapaino- että integraatiopolitiikan lainalaisuudet ja tulevaisuuden odotukset.<sup>114</sup>

Artikkelissa katsottiin, että Suomen turvallisuuspoliittinen doktriini kylmän sodan jälkeen oli murroksen ajan toimintalinja. Siinä oli ulkoisen ja sisäisen ympäristön muutoksesta johtuvia uudelleenarviointeja, jotka eivät sulkeneet pois uusia

---

<sup>112</sup> Muistio 1213, Analyysi EY:n komission Suomen jäsenyyshakemuksesta antamasta lausunnosta; Ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Virtanen, 5.11.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>113</sup> Muistio 1211, EY:n komission Suomen jäsenyyshakemuksesta antama lausunto; Ulko- ja turvallisuuspolitiikka; Vertailu Ruotsia koskevan lausunnon kanssa. Virtanen, 5.11.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>114</sup> Möttölä, Kari: *Puolueettomuudesta sitoutumiseen – Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun muutos kylmästä sodasta Euroopan murrokseen*. Teoksessa Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (toim.): *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan – Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Tammer-Paino, Tampere 1993, 62.



muutoksia. YYA-sopimuksen purkautuminen ja EY-jäsenyyden hakeminen eivät sellaisenaan olleet johtaneet Suomea uuteen turvallisuuspoliittiseen kokonaisdoktriiniin. Muutoksen voitiin kuitenkin odottaa jatkuvan kohti pysyvämpää tilaa toimijan ja toimintaympäristön vuorovaikutussuhteessa.

Doktriininmuutoksen syitä ja luonnetta selitettäessä lähtökohdaksi voitiin Möttölä mukaan ottaa olosuhteiden muutos. Se oli tuottanut Suomen valittavaksi uusia vaihtoehtoja, joiden toteuttamiskustannukset olivat alhaiset. Poliitiikan muutos ei ollut niinkään seurausta entisen linjan saamasta kielteisestä palautteesta vaan uusien mahdollisuuksien avautumisesta. Artikkelissa nähtiin, että Suomen doktriinin muutos oli luonteeltaan reagoivaa sopeutumista ympäristöön ja ympäristön muutoksen hyväksikäyttämistä. Suomi oli hahmottanut uudella tavalla toimintaympäristönsä, jossa se toteutti pysyviä arvojaan ja perimmäisiä tavoitteitaan.<sup>115</sup>

Möttölä hahmotteli vielä erillisessä taulukossa kylmän sodan aikaisen doktriinin ja uuden murroksen kauden doktriinia keskenään. Toisiaan vastaan asettautuivat muun muassa kylmän sodan aikainen mukautuminen voimaeroon ja murroksen aikainen voiman tapainottaminen. Lisäksi kuvattiin Neuvostoliiton keskeisyyden vaihtuminen EU:n ja Venäjän keskeisyyteen, puolueettomuuden kaksoisroolin vaihtuminen sitoutumiseen yhteiseen vastuujärjestelmään sekä *status quon* hallinnasta siirtyminen muutoksen hallintaan.<sup>116</sup>

Möttölän artikkelissa yhdistyivät mielenkiintoisella tavalla odotus sekä kokemuksellinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen tieto. Käynnissä olevan murroksen vaikutukset nähtiin laaja-alaisina ja Suomelle uusia mahdollisuuksia tarjoavina. Murroksen aikainen ulko- ja turvallisuuspolitiikka nähtiin reaktiivisena toimintalinjojen muotoiluna. Murroksen arvioitiin kuitenkin jossain vaiheessa myös asettuvan. Kokemukseen nojaten Möttölä katsoi, että pysyvämmässä tilassa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa muodostuisi uusi doktriini, joka viime kädessä perustuisi yhteisiin eurooppalaisiin arvoihin sitoutumiselle. Muutos ja mahdollisuus veisivät sille linjalle, jolle Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka voisi asettua.

---

<sup>115</sup> Möttölä 1993, 115–117.

<sup>116</sup> Möttölä 1993, 116.

Vaikka artikkelin keskeinen anti olikin doktriininmäärittelyssä, otettiin siinä silti huomioon myös vaihtoehtoinen tulevaisuudenkuva. Klaus Törnuddin muotoiluja käyttäen Möttölä arvioi olevan myös mahdollista, että Paasikiven–Kekkosen linjan tilalle ei tulisi yhtä selväpiirteistä doktriinia. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa olisi tällöin vähemmän omaperäistä, ainutlaatuisen historian ja maantieteen leimaamaa doktriiniaisesta ja enemmän kansainvälisten sitoumusten, vaateiden ja vastuiden tuomaa, muiden vastaavien maiden kanssa yhteistä ainesta.<sup>117</sup>

Möttölän artikkelissaan mainitsevat pysyvät arvot otettiin esille nyt jo poliittisen osaston alivaltiosihteerin Jaakko Blombergin alustuksessa edustustonpäällikkökokouksessa 25.8.1993. Blomberg pyrki määrittelemään heti puheensa aluksi vallitsevaa tilannetta:

*Euroopan turvallisuuspoliittinen tilanne on liikkeessä ja sisältää monia arvaamattomia muuttujia. Kokonaiskehitystä on vaikea ennakoida tavalla, jolla olisi käytännön merkitystä ja varsinkaan merkitystä Suomen tulevien valintojen kannalta. Silti joidenkin muuttujien arvot ovat pysyvämpiä kuin toisten.*

*Kylmän sodan aikana kansainvälistä politiikkaa totuttiin arvioimaan instituutioista (ETYK, NATO, Varsovan liitto ym) käsin. Kun uutta Eurooppaa ryhdyttiin hahmottamaan, puhuttiin niinkään arkkitehtuurista, vanhojen rakenteiden ja instituutioiden uudelleen järjestämisestä ja uusien luomisesta. Vaikka tämä tarkastelutapa on tarpeellinen uusissakin oloissa, tärkeätä on myös arvioida tehtäviä ja ongelmia. Kansainvälisen politiikan ymmärtämisessä kannattaa nyt lähteä liikkeelle agendasta ja katsoa mitä merkitystä sillä on instituutioille, ei päin vastoin.<sup>118</sup>*

Blombergin näkemyksen mukaan uudella Euroopalla oli yhteinen normatiivinen perusta, vaikkakin monien valtioiden sisäinen epävakaus vähensi niiden sitoutumisen uskottavuutta. ETYKin tehtävänä oli sekä ylläpitää ja vahvistaa turvallisuuden ja yhteistyön normatiivista perustaa että toimeenpanna lähinnä

---

<sup>117</sup> Möttölä 1993, 94.

<sup>118</sup> Muistio 24, Ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehitysnäkymiä, Suomen tuleva turvallisuuspolitiikka – Alustus edustustonpäällikkökokouksessa 25.8.1993. Blomberg, 6.9.1993, Signum 18.40 Suomen ulkopoliittikka; EU-jäsenyys ja Suomen turvallisuuspolitiikka 1993, Ulkoministeriön arkisto.

preventiivistä diplomatiaa kriisitilanteissa. Blombergin ajattelussa Suomen turvallisuuspolitiikalla oli parhaillaan kehittyvässä tilanteessa kansallisista eduista lähteviä tehtäviä, joiden toimeenpanon käytännön muodot olivat joissakin tapauksissa selkeästi osoitettavissa, toisissa vasta hahmottumassa. Blomberg eritteli näitä keskeisiä turvallisuuspolitiikan tehtäviä ajatellen erityisesti Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa<sup>119</sup>. Yhtenä tärkeänä tehtävänä Blomberg näki yhteisen turvallisuuden rakentamisen:

*Pyrkiessään kylmän sodan aikana vahvistamaan asemaansa idän ja lännen välissä Suomi piti Euroopan kokonaiskehitystä keskeisenä arviointiperusteena. Idän ja lännen väillä on yhä rajoja, erityisesti sosiaalinen ja taloudellinen kuilu. Sen vuoksi tämä tähtäin – yhteinen turvallisuus – on tärkeä edelleenkin, vaikka Suomi ei olekaan idän ja lännen välissä.*

*Muutoksen seurauksena olemme tilanteessa, jossa Suomen edut ja tavoitteet Euroopan kokonaiskehityksessä – niin idässä kuin idän ja lännen suhteissa – ovat samansuuntaisia keskeisten länsimaiden ja läntisten järjestöjen (EY, WEU [Länsi-Euroopan unioni], NATO) etujen ja tavoitteiden kanssa. [...]*

*Tämä arvio perustuu siihen, että taloudellisen kehityksen ja jälleenrakentamisen vaatima rauhanomainen yhteistyö ja taloudellinen apu on mahdollista vain jos ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltion periaatteita kunnioitetaan lännessä vakiintuneella tavalla.*

Blombergin luettelemien arvojen huomioonottaminen vaikuttaa olleen tärkeä osa sitä agenda, johon syventymisen tärkeyttä hän painotti institutionaalisten ratkaisujen sijasta<sup>120</sup>

Arvot ja arvosidonnaisuus olivat keskeisessä roolissa myös Blombergin vuotta aiemmin osastopäällikkönä edustustonpäälliköiden kokouksessa pitämässä alustuksessa. Blomberg oli silloin arvioinut yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan olevan tärkeä osa tulevan Maastrichtin sopimuksen mukaista Euroopan unionia. Blombergin mukaan

---

<sup>119</sup> Maastrichtin sopimus Euroopan unionista astui voimaan 1.11.1993.

<sup>120</sup> Muistio 24, Blomberg 6.9.1993.

*Suomen kannalta osallistuminen Liiton [Euroopan liiton eli tulevan Euroopan unionin] jäsenenä CFSP:en [yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan] merkitsee tietysti laadullista hyppäystä. Kun me nyt voimme valita yhteistyökumppanimme kansainvälisessä politiikassa, EL:n [Euroopan liiton] jäsenyys merkitsee sitoutumista, liittoutumista. [...]*

*EL:n jäsenet sitoutuvat yhteiseen ulkopolitiikkaan, jolla on määrätty tavoitteet [...] Sitoutuminen koskee tavoitteita ja niiden soveltamista.*<sup>121</sup>

Blomberg jatkoi alustuksessaan sitoutumisesta:

*EY:n harjoittama ulkopolitiikka on arvosidonnaista enemmän kuin mihin Suomi on kylmän sodan aikana tottunut. Toisaalta arvosidonnaisuus on nyt yleinen normi, jonka Pariisin ETYK-huippukokous vahvisti Uuden Euroopan peruskirjassa.*

*Tämä merkitsee, että kansainväliset suhteet riippuvat yhteisesti hyväksytyjen arvojen ja periaatteiden kunnioittamisesta.*

Alustuksessa otettiin huomioon myös arvosidonnaisuuden sisältämät mahdolliset ristiriidat:

*Entä sitten kun yhteisiä arvoja ja pelisääntöjä rikotaan?*

*Mitä tähän Suomen kohdalla sisältyy, on yhtä vaikeata tai helppoa sanoa kuin on ennakoida kansainvälisiä kriisejä. Potentiaalisten ongelmien lähdettä ei silti tarvitse kaukaa hakea.*

*Venäjän käyttäytyminen ja EL:n tavoitteet ovat epäilemättä se ulkosuhteiden alue, joka saattaa asettaa Suomelle totutusta poikkeavia vaatimuksia. Meidän on sopeutuminen siihen, että suhteemme Venäjään eivät muodosta poikkeusta yleisestä normista, eivät nyt eivätkä myöhemmin EL:n jäsenenä.*<sup>122</sup>

Sekä Möttölen artikkelissa että Jaakko Blombergin alustuksissa sitoutuminen on käsitteenä näkyvästi läsnä. Sitoutuminen nähtiin käsitteenä Blombergin arvioissa jopa liittoutumista vastaavana. Sitoutumisen ja puolueettomuuden välillä nähtiin

---

<sup>121</sup> Muistio, Suomi ja EY:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Osastopäällikkö Jaakko Blombergin alustus 11.8.1992 suurlähettiläskokouksessa. Ulkoministeriön arkisto.

<sup>122</sup> Muistio, Blomberg 11.8.1992.

käsitteellinen yhteys, mutta millainen tämä yhteys oli? Kahden käsitteen yhteiset käsiteytimet liittyvät ensisijaisesti käsitteen käyttöalaan. Sitoutumista voitiin puolueettomuuden tapaan käyttää käsitteenä kuvaamaan laaja-alaisesti Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Puolueettomuus perustui kokemuseräiseen tietoon nimenomaan Suomen kansainvälisestä asemasta. Puolueettomuus-käsitettä käytettiin 1990-luvun alkuvuosina kuvaamaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulevaisuutta, mutta tämäkin käyttö pohjasi kokemukselliseen tietoon Neuvostoliiton ja Suomen välisten suhteiden vaalimisen tärkeydestä. Eurooppalaiset arvotkin pohjasivat kokemukseen, mutta varsin erilaiseen sellaiseen. Arvot liittyivät käsitykseen yleiseurooppalaisesta kokemuksesta, joiden pohjalta läntisissä demokraattisissa markkinatalouksissa yhteiskunnalliseen toimintaan liittyneet perusarvot olivat syntyneet.

Molemmilla käsitteillä oli myös vahva normatiivinen lataus, mutta lataus oli Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta jokseenkin erilainen. Arvot olivat yhteisesti sovittuja sääntöjä, eivätkä ne muodostaneet puolueettomuuden kaltaista moraalioppia, jonka oli määrä pitää Suomi konfliktien ulkopuolella tilanteessa kuin tilanteessa. Arvosidonnaisuus sisälsi päinvastoin sisäänrakennetun ristiriitaisuuden, jonka mukaan Suomen tuli toimia arvosidonnaisuuden pohjalta myös Venäjän mahdollisesti rikkoessa yhteisesti sovittuja pelisääntöjä. Puolueettomuuden moraalia ja uusia arvoja yhdisti kuitenkin se, että ne molemmat tähtäsivät viime kädessä Suomen valtiollisen turvallisuuden ylläpitoon.

Puolueettomuutta noudattanut Suomi vaali kylmässä sodassa hyviä suhteita kaikkiin maailman maihin. Suomen tuli kohdella tasapuolisesti kahta leiriä ja pysytellä täten kaikkien ristiriitojen ulkopuolella. Arvosidonnaisuus ei asettanut tällaisia tavoitteita Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Päinvastoin Suomi pystyi nyt osana yleiseurooppalaista sääntöjä noudattavien maiden ryhmää vaatimaan ja jopa rankaisemaan maita, jotka eivät pitäneet arvoista ja säännöistä kiinni. Kylmässä sodassa Suomen tuli olla lääkäri eikä tuomari. Uudessa tilanteessa tuomarin rooli vaikutti ulko- ja turvallisuuspolitiikassa lankeavan myös Suomen osaksi.

Ulkoministeriössä pohdintaa aiheutti läpi 1990-luvun se, millaisin käsittein eurooppalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikan murrosta voitaisiin rekisteröidä. Valaisevan esimerkin tästä tarjoaa euroatlanttinen-käsitteen käyttö. Kari Möttölä perehtyi käsitteen käyttöön syksyllä 1993 ja esitti kysymyksiään Jaakko Laajavalle, Alpo Rusille ja Hannu Himaselle, jotka kaikki työskentelivät ulkoministeriössä ulko- ja turvallisuuspoliittisten kysymysten parissa. Möttölä kertoi, että euroatlanttinen-käsite nosti sitä enemmän kysymyksiä ja ongelmia, mitä syvemmin hän sen syntyyn ja käyttöön perehtyi. Möttölä nosti esille seuraavia kysymyksiä:

*Jos euroatlanttinen on sama kuin ETYK-yhteisö tai -alue, niin miksi sitä käytetään, kun ETYK on täsmälleen sama käsite? Jos euroatlanttinen ymmärretään päällekkäiseksi, sen käyttö heikentää ETYKin merkitystä.*

*Arvot ovat ETYKin arvoja eikä euroatlanttisella yhteisöllä ole siitä erillisiä arvoja. Toiminnan tasolla euroatlanttisen käyttö viittaa – käsitteen syntytaustan kautta – kenties erityisesti NATOn uuteen rooliin ja voimavaroihin ja sitä kautta myös Yhdysvaltain läsnäoloon ja johtavaan asemaan, mutta ETYKissäkin on sovittu instituutioiden yhteistyöstä.*

*Jos euroatlanttinen on jotain muuta kuin ETYK, niin mitä se on?*<sup>123</sup>

Arvosidonnaisuus edellytti sitä, että Suomessa oltiin tietoisia arvojen alkuperästä. Tässä mielessä haluttiin korostaa, että arvot olivat erityisesti ETYKin arvoja eivätkä esimerkiksi NATOn arvoja. Tässä suhteessa muutoksen luonne ja Suomen suhtautuminen siihen vaikuttivat kuitenkin olevan epäselviä. Vastauksessaan Möttölä viestiin Alpo Rusi kirjoitti, että euroatlanttisuus näytti olevan ongelmallinen muun muassa sen takia, että siihen liittyi tavalla tai toisella Yhdysvaltain tai NATOn aseman tunnustaminen Euroopassa. Rusi jatkoi:

*Euro-Atlantic-terminologia epäsuorasti antaa tunnustuksen sille, että kylmän sodan "arvosodan" voitti vapauden aate, ei sosialismi. [...]*

---

<sup>123</sup> Viesti 27.10.1993, Euroatlanttinen-käsite; ongelmia ja kysymyksiä. Möttölä, 27.10.1993, Signum 18.40 Suomen ulkopoliittikka, Ulkoministeriön arkisto.

*Kari [Möttölä] näkee -- aivan oikein -- käsitteen ”läpi”. Mutta todellisuudessa ilman Yhdysvaltoja kylmä sota jatkuisi, Eurooppaa dominoisi Neuvostoliitto ja Suomi olisi ”suomettunut” satelliitti. [...]*

*Jos Euro-Atlantic-käsitteen ongelmaksi muodostui se, että se olisi viestittänyt ”väärän poliittisen signaalin”, olisi siis hyvä tietää vihdoinkin, mitä signaaleja Suomen on nyt lähetettävä.<sup>124</sup>*

Erityisesti Rusia vaikuttaa vaivanneen se, missä määrin Suomi oli valmis ottamaan kantaa kylmän sodan lopputulokseen. Eurooppalaisten arvojen pohjalta toimiminen katsottiin Suomen edun mukaiseksi, mutta Yhdysvaltojen aseman tunnustamiseen suhtauduttiin mahdollisesti varauksellisemmin. Möttölä päätyikin arvioissaan siihen, että euroatlanttinen-käsitteen käyttö tuskin toisi lisäarvoa suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan:

*Kaikki asiat voidaan ilmaista niiden omilla käsitteillä: kuulumisemme vakiintuneisiin demokratioihin, yhteistyömme NATO:n kanssa, suhteemme EY:hyn ja asemamme Euroopassa ja toimintamme ETYKin puitteissa.<sup>125</sup>*

1990-luvun alkuvuosien käsitteistössä on kiinnitettävä erityistä huomiota liittoutumattomuuden, puolueettomuuden ja sidonnaisuuden käsitteisiin ja niiden kehitykseen. Erityisen tärkeää on pyrkiä lähestymään käsitteitä eri puolilta lingvististä kolmiota, jotta ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun kehitys olisi mahdollista käsittää mahdollisimman tarkasti. On siis pyrittävä erottamaan termit ja käsitteet toisistaan. Kylmän sodan aikana puolueettomuus merkitsi ehdotonta mahdollisten konfliktitilanteiden ulkopuolella pysyttelemistä, eikä liittoutumattomuuden käsitettä voitu pidäkkeettä käyttää YYA-sopimuksen ollessa voimassa. Puolueettomuus viittasi laajasti Suomen suhteisiin kaikkiin maailman maihin. 1990-luvun ensimmäisenä vuosina puolueettomuuden käsitettä supistettiin voimakkaasti. Käyttöalaltaan laaja-alaisen puolueettomuuden käsitteen sijalle sovitettiin sidonnaisuuden käsitettä, joka kuitenkin merkityssisällöltään erosi puolueettomuudesta huomattavasti. YYA-sopimuksen rauetessa esteet liittoutumattomuuden käsitteen käytölle lakkasivat olemasta,

---

<sup>124</sup> Viesti 28.10.1993, Euro-Atlantic-region. Rusi, 28.10.1993, Signum 18.40 Suomen ulkopoliittikka, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>125</sup> Möttölä 27.10.1993.

mutta liittoutumattomuuden katsottiin kuitenkin edellyttävän puolueettomuutta<sup>126</sup>. Jonkin aikaa liittoutumattomuus ja puolueettomuus vaikuttavat viitanneen kutakuinkin samaan käsitteeseen eli siihen, että Suomi oli rauhan aikana liittoutumaton, mutta sodassa se saattaisi mahdollisesti ottaa tukea vastaan. Tämä oli luonnollisesti varsin kaukana puolueettomuuden kylmän sodan aikaisesta käsitteestä. Lopulta puolueettomuus jäi kokonaan pois käytöstä, kun liittoutumattomuuden ei katsottu enää edellyttävän käsitteellisessä hierarkiassa korkeampaa puolueettomuutta.

---

<sup>126</sup> Muistio 61, Suhtautuminen Länsi-Euroopan unioniin (WEU) ja sen kasvavaan rooliin. Blomberg, 17.1.1992, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992, Ulkoministeriön arkisto.



#### 4. Muuttuvan maailman ulko- ja turvallisuuspoliittinen ajattelu

1990-luvun puolivälissä Euroopan unionin vaikutus ei vähentynyt ulko- ja turvallisuuspoliittisessa käsitteenmuodostuksessa. Ulkoministeriön rooli innovatiivisena ideologina ei toisaalta päättynyt, vaan käsitteellistä taistoa käytiin erityisesti Suomen asemasta EU:n ja Venäjän suhteen. Samaan aikaan muotoiltiin EU:n ja ETYKin piiristä tulleita ulko- ja turvallisuuspoliittisia käsitteitä suomalaisen käyttöön. Taustalla vaikuttanut laajempi ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon muutos on havaittavissa useissa yhteyksissä.

##### 4.1. Jäsenyys Euroopan unionissa

Muutos Euroopassa ja suomalainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen tieto kehittyivät rinta rintaan 1990-luvun ensimmäisellä puoliskolla. Ulkoministeriössä haasteita aiheutti jatkuvasti muuttuvan tilanteen analysointi kokemusavaruuden supistuessa. Tämä tarkoitti sitä, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon arvioinnissa ja tuottamisessa pystyttiin yhä vähemmän nojaamaan kokemuksellisiin tosiasioihin. Uusiin tiedon tuottamisen ja arvioimisen haasteisiin Kari Möttöläkin pyrki mahdollisesti vastaamaan kirjoittaessaan elokuussa 1994 muistion, jossa hän käsitteli otsikolla *Miten tutkimustieto voi auttaa ulkopoliitikassa* Stanfordin yliopiston emeritusprofessori Alexander L. Georgen uutta teosta.<sup>127</sup>

Georgen teoksen tarkoituksena oli auttaa päätöksentekijöitä hyödyntämään kansainvälisen politiikan tutkimusta päätöksenteossa. Tätä varten George erotti ulkopoliittisen tiedon kolme eri tyyppiä. Päätöksentekijät tarvitsivat oikea-aikaisen tilannekuvan lisäksi erilaisia käsitteellisiä strategiamalleja, jotka toimivat kehyksenä erilaisille toisiin valtioihin vaikuttamisen strategioille ja instrumenteille. Lisäksi päättäjät tarvitsivat yleistä strategioihin liittyvää tietoa, joka perustui strategioiden rajoituksia ja onnistumisen ehtoja koskevalle kokemukselliselle tiedolle. Kolmanneksi päättäjät tarvitsivat Georgen mukaan tarkkaa muita valtiotoimijoita koskevaa tietoa, jota George kutsui eri toimijoiden

---

<sup>127</sup> Muistio 767, *Miten tutkimustieto voi auttaa ulkopoliitikassa*; amerikkalaisen tutkijan teesejä. Möttölä, 24.8.1994, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1994, Ulkoministeriön arkisto.

käyttäytymismalleiksi. Kolmen eri tiedon tärkeyttä George demonstroi analysoimalla Yhdysvaltojen epäonnistumista Irak-politiikassaan vuosina 1988–1991.<sup>128</sup>

Möttölän mukaan Georgen viitekehiksenä oli amerikkalainen järjestelmä ja suurvallan ongelmat, mutta hänen teesinsä koskivat myös Suomen tilannetta:

*EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa Suomi joutuu osaltaan ratkomaan samankaltaisia ulkopoliittikan tehtäviä, joita George liittää Yhdysvaltoihin. Niitä ovat tyypillisesti toisiin toimijoihin vaikuttaminen taivuttelun, palkitsemisen ja pakotteiden avulla sekä konfliktinhallinta koko laajuudessaan.*

*Tutkimus voi tuottaa kaikkea kolmenlaista tietoa mutta se ei ole riittävä vaan täydentää muita tietolähteitä, jotka ovat hallinnon keräämä tiedustelutieto ja julkisista lähteistä saatava journalistinen tieto.*

*Ulkopoliittisia strategioita koskeva tutkimustieto edistää ennen muuta tilanteen tai ongelman diagnoosia. Se ei niinkään tarjoa suoraa toimintamallia vaikka siihenkin tutkijat saattavat pyrkiä.<sup>129</sup>*

Uudenlaista ulko- ja turvallisuuspoliittista tietoa tarvittiin siis eritoten Suomen toimijuuden muuttuessa EU:n jäsenenä. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tuli olla valmis arvioimaan monen eri tiedonlähteen perusteella erilaisia toimintatapoja, joilla pyrittiin vaikuttamaan toisiin valtioihin. Ulkopoliittisen doktriinin sijasta korostuivat erilaiset strategiamallit ja toimintalinjat, jotka ottivat huomioon kokemuksellisen tiedon, mutta perustuivat loppujen lopuksi odotukselle odottamattomasta ja parhaimmassa tapauksessa jollain tarkkuudella ennustettavasta tulevaisuudesta. Uudessa ajattelussa korostuivat muun muassa ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon oikea-aikaisuus ja hajanaisuus metahistoriallisten pysyvien mallien sijasta. Strategioiden onnistumista voitiin pyrkiä ennustamaan kokemukselliseen tietoon perustuen, mutta tieto ei sellaisenaan voinut toimia päätöksenteon pohjana. Tulevaisuus saattoi osoittaa, ettei kokemus sittenkään tarjonnut riittävää käsitystä nykyisyydestä.

---

<sup>128</sup> Geroge, Alexander L.: *Bridging the Gap – Theory and Practice in Foreign Policy*. United States Institute of Peace, Washington, D. C. 1993, *Introduction*.

<sup>129</sup> Muistio 767, Möttölä 24.8.1994.

Euroopassa neuvoteltiin niin kutsutusta Euroopan vakaussopimuksesta vuoden 1993 kesäkuussa Kööpenhaminassa pidetystä Eurooppa-neuvoston kokouksesta lähtien. Myös Balladur-suunnitelmana tunnettu aloite johti ensin Pariisissa 26.–27.5.1994 pidettyyn avauskonferenssiin, jonka jälkeen keskusteluita jatkettiin kahdessa aluepöydässä. Ensimmäinen aluepöydästä käsitteli Baltian maita ja toinen itäisen Keski-Euroopan maita. Tulokset koottiin päätöskonferenssissa vuoden 1995 maaliskuussa Pariisissa.<sup>130</sup>

Kari Möttölä käsitteli vakaussopimusta huhtikuussa 1994 jaetussa muistiossa. Möttölä mukaan vakaussopimuksen rakentaminen nähtiin ennaltaehkäisevänä diplomatiana. Sopimus tähtäsi hyvien naapuruussuhteiden edistämiseen ja niiden puitteissa erityisesti rajoja ja kansallisia vähemmistöjä koskeviin sopimuksiin ja muihin järjestelyihin Keski- ja Itä-Euroopan maiden kesken. Vakaussopimuksen tarkoituksena oli vakauden edistäminen Euroopassa, mutta samalla sen tuloksien nähtiin auttavan EU:n ja jäsenyyttä tavoittelevien maiden lähentymistä.

Sopimuksesta Suomen kannalta Möttölä kirjoitti:

*Suomi tukee hanketta sen yleisten Euroopan vakautta edistävien tavoitteiden vuoksi. [...]*

*Mikäli vakaussopimus parantaa Venäjän ja Baltian maiden suhteita, se tarjoaa kanavan Suomen rakentavan panoksen antamiseen. Suomen tavoitteena on Venäjän ja Baltian maiden vakaus, mikä edellyttää molempien osapuolten joustavuutta. [...] Valmisteluissa on varmistettava se, etteivät neuvottelupöydät johda suhteiden kärjistymiseen tai taka-askeleisiin Venäjän ja Baltian suhteissa.<sup>131</sup>*

Euroopan vakauden edistämistä Suomi tuki siis erityisesti Venäjän ja Baltian maiden osalta. Ulkoministeriössä vallinneessa suhtautumisessa vakaussopimukseen on kuitenkin havaittavissa piirteitä siitä, että Suomen etujen mukaisena katsottiin edelleen olevan kolmansien osapuolten rajaaminen Suomen ja Venäjän suhteiden ulkopuolelle. Suomen ja Venäjän suhteissa monenkeskisyyttä

---

<sup>130</sup> Dunay, Pál & Zellener, Wolfgang: *The Pact on Stability in Europe - A Diplomatic Episode or a Lasting Success?* Teoksessa OSCE-Yearbook 1995/1996, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.

<sup>131</sup> Muistio 367, Euroopan vakaussopimus; Baltian neuvottelupöytäedellytykset ja mahdollisuudet. Möttölä, 15.4.1994, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1994, Ulkoministeriön arkisto.

haluttiin rajata. Suomen etujen mukaisena ei nähty, että kahdenväliset suhteet Venäjään asetettaisiin liiaksi kansainvälisiin viitekehyksiin. Suhteiden varjelusta antaa hyvän kuvan toimistopäällikkö Harry Heleniuksen syyskuussa 1994 vakaussopimuksesta kirjoittama muistio:

*Keskustelujen aikana on EU:n puheenjohtajiston taholta indikoitu, että EU-maat näyttäisivät hyvää esimerkkiä liittämällä omat hyvän naapuruuden sopimukset ja vastaavat sopimukset ja järjestelyt vakaussopimuksen sateenvarjon alle. [...]*

*Suomen kannalta tilanne on seuraava: Suomella on kaksi sopimusta Venäjän kanssa – sopimus suhteiden perusteista ja lähialuesopimus – jotka määritelmällisesti sopisivat vakaussopimukseen liitettäviksi. [...]*

*Naapuruusopimuksen liittäminen vakaussopimukseen tulee perustua molempien sopimuspuolten yhteiseen suostumukseen.*

*Suomen on kuitenkin valmistauduttava tilanteeseen, jossa EU:n puheenjohtajisto tiedustelee sen halukkuutta liittää kyseiset Venäjä-sopimukset vakaussopimukseen. Mikäli Suomi on vuodenvaihteen jälkeen EU:n jäsen voivat paineet tässä asiassa kasvaa.*

*Suomen ja sopimusten liittäminen EU:n vakaussopimuksen ja ETYKin monitorointitehtävään kansainvälistää kahdenväliset sopimuksemme ainakin poliittisesti ja olisi tässä mielessä muutos kahdenvälisissä suhteissamme Venäjään. Tällaisena se myös kaikella varmuudella ymmärrettäisiin Moskovassa.<sup>132</sup>*

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lähialuepolitiikka tähtäsi viime kädessä Suomen turvallisuuden parantamiseen. Lähialuepolitiikka ei tässä mielessä eronnut arvosidonnaisuudesta. Suomen etujen mukaiseksi katsottiin, että Euroopassa poliittinen kahtiajako ei palaisi, kansanvaltainen sisäpoliittinen kehitys jatkuisi ja taloudellisen kehityksen eroja pienennettäisiin. Lähialuepolitiikka lähti Suomen omista turvallisuuseduista:

---

<sup>132</sup> Muistio 923, Vakaussopimus; Suomen ja Venäjän väliset sopimukset. Helenius, 26.9.1994, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1994, Ulkoministeriön arkisto.

*Lähialuepolitiikan perustavoite on Suomen turvallisuuden lisääminen edistämällä demokratian, oikeusvaltion ja markkinatalouden kehittämistä lähialueilla.*<sup>133</sup>

Lokakuussa 1994 Suomessa pidettiin EU-jäsenyydestä neuvoa-antava kansanäänestys, jossa enemmistö äänesti unioniin liittymisen puolesta. Lopullisen päätöksen asiasta teki eduskunta marraskuussa 1994. Vuoden 1995 alusta Suomi, Ruotsi ja Itävalta liittyivät jäseniksi Euroopan unioniin. EU-jäsenyys ja suhde Venäjään aiheuttivat odotettuja käsitteellisiä ongelmia, joihin ulkoministeriön innovatiivisten ideologioiden oli tartuttava. Harry Helenius kirjoitti muistiossaan helmikuussa 1995, että Suomen suhteista Venäjään oli Suomen EU-jäsenyyden toteuduttua syntymässä joko harhaanjohtavia tai muuten epämääräisiä käsitteitä:

*Presidentti Jeltsin käytti pääministeri Ahon Moskovon vierailun aikana 20.1. kolmio-vertausta Suomi-Venäjä-EU. Taustalla on ilmeisesti MIDin [Venäjän ulkoministeriön] pyrkimys uusmääritellä maittemme nk. erityissuhde. [...]*

*UTP-puolella kolmio-vertaus on selvästi harhaanjohtava. Siihen liittyy olettamus, ettei meidän tarvitse alistua EU:n päätöksiin eikä noudattaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.*<sup>134</sup>

Helenius kiinnitti huomiota siihen, että Suomen tiedotusvälineet viljelivät välittäjän ja sanansaattajan kaltaisia sanontoja, jotka Heleniuksen mukaan heijastivat jäsenyyttä edeltävää aikaa ja eräänlaista kolmioajattelua. Suomen kansallisessa intressissä oli, ettei EU:n Venäjä-politiikka joutuisi sellaiselle tielle, että se vaikeuttaisi Suomen omia suhteita Venäjään. Niinpä Heleniuksen mukaan:

*Kun määrittelemme suhteemme Venäjään kansallisesti ja EU-maana, voimme ja meidän tulee esittää oman näkemyksemme selväsanaisesti – so. Venäjän mukana pitäminen Euroopan integraatioprosessissa. On kuitenkin varottava sanomasta tätä sellaisessa muodossa, että Venäjä – ja EU – ymmärtää meidän sitoutuneen aina ja kaikissa tilanteissa toimimaan saman kaavan mukaisesti – esim. vastustamaan EU:ssa aina ja loppuun*

---

<sup>133</sup> Muistio 235, Suomen lähialuepolitiikka. Kauppapoliittinen ja poliittinen osasto 5.6.1995, Signum 18.40 Suomen ulkopoliittikka, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>134</sup> Muistio 134, Suomen ja Venäjän suhteet EU-jäsenyyden alkaessa; määritelmiä. Helenius 2.2.1995, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1995, Ulkoministeriön arkisto.

*saakka kaikkia Venäjään kohdistettavia sanktioita. EU:n UTP:n ohella olemme samalla lailla kuin muutkin Euroopan maat sitoutuneet tiettyihin periaatteisiin ja ehdollistaneet myös suhteemme Venäjään tätä kautta.*

Heleniuksen mielestä oli vältettävä epämääräisiä käsitteitä kuten kolmio, välittäjä ja sanansaattaja, jotka hämärsivät Suomen EU-maana itselleen hyväksymien velvoitteiden ja sitoumusten merkitystä. Suomen olisi sanottava selvästi, mikä oli sen kansallinen intressi Venäjän suhteissa ja toimittava myös sen pohjalta. Tämä omaehtoinen kansallinen politiikka sai Heleniuksen mukaan hyväksynnän EU:lta ja sen jäsenmailta. Kukaan ei halunnut, että Suomen suhteet Venäjään huonontuisivat. Heleniuksen mielestä:

*Uudessa tilanteessa ja EU-maana on vältettävä rakentamasta jäykkää, vanhanaikaista suhdeliturgiaa, joka määritteli ennakkoon käyttäytymisemme Venäjän naapurina. Joustoa tarvitaan, ei vain EU:n suuntaan, vaan myös suhteissamme Venäjään. Euroopan valtioiden suhteet eivät ole ”riippumattomia kansainvälisistä suhdanteista”.<sup>135</sup>*

Uusi tilanne aiheutti myös uusia haasteita siinä, miten ulkoministeriö voisi määritellä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Myös vastustajien strategiat olivat erilaisia verrattuna muutaman vuoden takaiseen. Venäjän ja Suomen välillä ei saanut nyt korostaa mahdollisista venäläispyrkimyksistä huolimatta erityissuhdetta, vaan EU -jäsenyyden edellyttämä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka piti tuoda esille myös idänsuhteissa. Suomessa ulko- ja turvallisuuspoliittiseen käsitteistöön pyrittiin vaikuttamaan niin, että siinä painotettaisiin EU-ulottuvuutta erityisaseman sijaan. EU:n suuntaan sen sijaan vaikuttaa tuli painottaa Suomen legitiimejä Venäjään liittyneitä intressejä, joiden tunnustamista pidettiin selvänä.

Suomen ja Venäjän hyviä suhteita vaalittiin, mutta niitä vaalittiin uudessa EU:n määrittämässä ympäristössä. Tässä ympäristössä Suomen eduksi ei ollut määritellä ennakkoon omaa käyttäytymistään, vaan vaadittiin joustamista Heleniuksen mainitsemien muuttuvien kansainvälisten suhdanteiden mukaan. Muutoksen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alistaminen kaiken kattaville

---

<sup>135</sup> Muistio 134, Helenius 2.2.1995.

käsitelmäärittelyille koettiin rasitteena, mitä kuvaa myös Kari Möttölen turvallisuuspoliittista käsitteistöä käsitelleen muistion kattokäsitteitä sivunnut kohta:

*Mitään kattokäsitettä ei ole syytä omaksua pysyväksi tai ”viralliseksi” vaan niitä tulee vaihdella tarpeen mukaan. Käyttö riippuu siitä, mitä ongelmaa tai turvallisuuden sisältöpuolta tarkoitetaan tai korostetaan, ja myös siitä, minkä instituutioiden toimintaa halutaan käsitellä.*<sup>136</sup>

#### **4.2. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan uudet haasteet ja mahdollisuudet**

1990-luvun puoliväliin tultaessa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tapahtuneen muutoksen luonne vaikuttaa herättäneen kiivastakin keskustelua aiheeseen vihkiytyneiden parissa. Aiemmin käsiteltyä Tuomas Forsbergin ja Tapani Vaahtorannan teosta<sup>137</sup> kovasti kritisoineessa artikkelissaan Osmo Apunen toi esille arvosidonnaisuuteen liitetyn uusnormatiivisen kansainvälisen politiikan teorian ongelmia. Apusen mukaan uusnormativismin olettamus eurooppalaisen pluralistisen yhtenäiskulttuurin mahdollisuudesta liikkui toiveajattelun rajoilla. Uusnormativistisesti määriteltynä Suomen ulkopoliitiikan uudet linjaukset merkitsivät pitkän ulkopoliittisen tradition katkeamista. Apunen katsoi, että Snellmanin päivistä lähtien realistinen traditio oli korostanut, että Suomen suhde Venäjään oli luonteeltaan poliittinen, ei ideologinen.<sup>138</sup>

Forsbergin ja Vaahtorannan teoksen näkökohtia puolustaneessa artikkelissaan Kari Möttölä kirjoitti, että yhteisiin normeihin ja instituutioihin nojaavana uusnormativismi turvallisuuspolitiikassa sisälsi muutoksen oletuksen. Yhtenä kylmän sodan lopputuloksena ja länsimaisen yhteiskuntamallin heijastumana se oli arvoperustainen ja järkipäinen kehitysmalli. Apuselle vastatakseen Möttölä kirjoitti:

---

<sup>136</sup> Muistio 334, Turvallisuuspolitiikka; käsitteistö. Möttölä, 17.3.1995, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1995, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>137</sup> Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (toim.): *Johdatus Suomen ulkopoliitiikkaan – Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Tammer-Paino, Tampere 1993.

<sup>138</sup> Apunen, Osmo: *Aika muuttuu, entä ajattelu?* Kosmopolis Vol. 24:1/1994

*Venäjän demokraattisen siirtymän ja Euroopan integroitumisen epäonnistumisen odottamisessa, josta Apusen perustavanlaatuiset kysymykset ovat esimerkkinä, on teoreettisen ja poliittisen halvaantumisen piirteitä. Kun entisen Neuvostoliiton kohtalo osoitti realismin selitysmallin voivan epäonnistua, uuden Venäjän avulla sitä nostetaan takaisin kunniaan. Jos uusnormativismiin menetetään usko näin nopeasti, vastaamatta jääkin kysymys Venäjän ja Euroopan "onnistumisesta". [...]*

*Suomi on kenties puhuttelevampi esimerkki uusnormativismin tuomasta muutoksesta kuin yleensä tullaan ajatelleeksi. Viimeistään Pariisin ETYK-huippukokouksessa 1990 Suomi luopui kylmän sodan aikaisesta laaja-alaisesta puolueettomuuspolitiikasta, jolta kahtiajaon päättymisen oli vienyt kohteen. Pariisin peruskirjan mukaisesta ETYKin vastuujärjestelmässä Suomi ei sitoutunut vain yhteiseen suhtautumistapaan muiden demokratioiden kanssa, vaan myös yhteiseen toimintaan yhteisten instituutioiden kautta yhteisten sääntöjen rikkomistapauksissa. Suomi ei ole niissä "puolueeton".<sup>139</sup>*

Apusen ja Möttölen välinen keskustelu liittyi paljolti kansainvälisen politiikan teorian piirissä käytyyn tieteelliseen ajatustenvaihtoon, mutta kuten Möttöle omassa artikkelissaan kirjoitti, 1990-luvun alun kaltaisessa historian murrosvaiheessa teoriakeskustelulla oli poikkeuksellisen suuri vaikutus politiikkaan.<sup>140</sup> Suomalaisessa kontekstissa keskustelu linkittyi ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon taustaoletuksiin, jotka olivat osaksi myös Apusen ja Möttölen kiistan kohteena. Erityisesti kiista keskittyi nähdäkseni mahdollisuuden hahmottamiseen. Apusen Snellmanista asti polveutuva realistinen traditio vaikutti lähihistoriassa ilmentyneen kylmän sodan aikaisena erityisesti Paasikiveen ja Kekkoseen liitettyä ajatteluna. Tässä ajattelussa mahdollisuudet kumpusivat niistä historiassa esiintyneistä tosiasioista, jotka määrittelivät myös suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan mahdollisuuksien rajat. Näiden rajojen unohtaminen esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisissä suhteissa vallinneiden realiteettien

---

<sup>139</sup> Möttöle, Kari: *Uusnormativismi – järkiperaistä vai katteetonta optimismia?* Kosmopolis Vol. 24:2/1994.

<sup>140</sup> Möttöle, Kosmopolis Vol. 24:2/1994.



unohtamisena ajaisi Suomen toiveajattelun ja sitä myötä vastuuttoman ulko- ja turvallisuuspolitiikan tielle.

Möttölän ajattelussa mahdollisuudet eivät enää rajautuneet historiasta opittaviin tosiasioihin, sillä eihän näiden tosiasioiden pohjalta pystytty ennustamaan Neuvostoliiton romahtamistakaan. Uudet mahdollisuudet saattoivat olla sellaisia, että ne kyseenalaistivat tosiasiat, jotka nykyisyydessä kokemuksen pohjalta muodostettiin. Näiden mahdollisuuksien hylkääminen ei olisi ollut Suomelle edullista. Toimimalla yleisten eurooppalaisten periaatteiden pohjalta eurooppalaisten instituutioiden kautta Suomi säilytti toimijuutensa parhaiten niin nykyhetken oletusten kannalta onnistuneessa kuin epäonnistuneessakin tilanteessa.

Eräänlainen kokonaisesitys suomalaisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisesta ajattelusta oli Kari Möttölen vuoden 1994 loppupuolella julkaisema muistio<sup>141</sup>, jonka pohjalta ulkoministeriö julkaisi vuoden 1995 puolella Möttölen nimissä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsitelleen lehtisen *Vakauspoliittikka, konfliktinhallinta ja pelotepuolustus – Turvallisuuspolitiikan toimintalohtot*<sup>142</sup>. Möttölä totesi heti tekstinsä aluksi, että kylmän sodan jälkeisen murroksen avaamat mahdollisuudet ja kansainvälisten suhteiden monimutkaistumisen tuomat vaatimukset olivat laajentaneet perinteistä turvallisuuspoliittista näkökulmaa. Monenkeskisen ja muun kansainvälisen yhteistyön mahdollisuudet olivat nousseet keskeiseen asemaan Suomen turvallisuuspolitiikassa. Suomen turvallisuuspolitiikan olennaiseksi tavoitteeksi oli noussut arvoyhteisön ja sitä ylläpitävien kansainvälisten instituutioiden vastuuntuntoinen ja aktiivinen tukeminen. Suomen turvallisuusasetusten mukaista oli sellaisen kansainvälisen järjestyksen edistäminen, jossa valtiot kunnioittaisivat ja noudattaisivat yhteisesti hyväksyttyjä käyttäytymissääntöjä. Möttölä jatkoi:

*Turvallisuuspolitiikan ala on laajentunut kylmän sodan ja kahtiajaon päättymisen jälkeen. Tavoitteena on kokonaisvaltainen turvallisuus, johon vaikuttavat poliittisten ja sotilaallisten tekijöiden ohella demokratian*

---

<sup>141</sup> Muistio 1088, Turvallisuuspolitiikka; käsitteen ja toiminnan tarkastelua. Möttölä, 7.11.1994, Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat, Ulkoministeriön arkisto.

<sup>142</sup> Möttölä, Kari: *Vakauspoliittikka, konfliktinhallinta ja pelotepuolustus – Turvallisuuspolitiikan toimintalohtot*. UM Taustat 1:1995, Ulkoministeriö, Helsinki 1995.

*vakiintuminen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä taloudellinen muutos ja ympäristöyhteistyö.<sup>143</sup>*

Turvallisuuspolitiikan kohteena olivat Möttölen mukaan toimintaympäristöstä syntyneet turvallisuustarpeet, -huolet ja -uhkat, joiden perusteella voitiin erottaa kolme turvallisuuspolitiikan toimintalohkoa: vakauspolitiikka, konfliktinhallinta ja pelote puolustus.

Suomen turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä Möttöle käsitteli aluksi turvallisuusarviota koskeneessa alaluvussa. Turvallisuusarviosta Möttöle totesi:

*Suomen turvallisuuspolitiikan käytännön tarpeet ja valinnat nousevat Suomen geopolittisesta asemasta, johon vaikuttaa monia pysyviä tekijöitä, ja kansainvälisestä ympäristöstä, joka on erityisesti kylmän sodan päättymisen jälkeen perusteellisesti muuttunut. Turvallisuuspolitiikan muotoutumiseen vaikuttavat myös sisäiset tekijät, yhteiskunnassa toimivien instituutioiden rooli ja kansalaisten ja ryhmien käsitykset ja mielikuvat. Merkittävänä suomalaisten asenteisiin ja suhtautumistapoihin vaikuttavana tekijänä ovat historian kokemukset ja opetukset. Suomalaisten perinteiset asenteet ovat ristipaineissa kansainvälisen murroksen jatkuessa. Suomalaisten on totuttauduttava muutokseen, joka koskee sekä kansainvälistä ympäristöä että Suomen toimintalinjaa ja jonka pääte pistettä tai suvantovaihetta ei ole näkyvissä. [...]*

*Uudenlaisesta turvallisuusarviosta syntyy tarve aktiiviseen, osallistuvaan ja toimintaympäristöön vaikuttavaan turvallisuuspolitiikkaan, jonka on vastattava kokonaisvaltaisen turvallisuuden haasteeseen. Toimintalinja edellyttää ympäristön turvallisuushuoliin tarttumista ja turvallisuutta vahvistavan muutoksen edistämistä ennen muuta ennaltaehkäisevällä tavalla ja kansainvälisessä yhteistyössä.<sup>144</sup>*

Möttölen analyysissa historian kokemukset ja opetukset yhdistyivät suomalaisten asenteisiin eli perittynä suhtautumisena maailmaan, joka kansainvälisen muutoksen maailmassa saattoivat olla voimakkaastikin ristiriidassa ulko- ja

---

<sup>143</sup> Möttöle 1995, 5.

<sup>144</sup> Möttöle 1995, 6–8.

turvallisuuspoliittisen ympäristön kanssa. Suomen oli pystyttävä toimimaan maailmassa, jossa typistynyt kokemusavaruus yhdistyi laajentuvaan odotushorisonttiin. Typistynyt kokemusavaruus on havaittavissa muun muassa Suomen geopoliittisen aseman määrittelyssä. Geopoliittiseen asemaan vaikuttivat Möttölen arvion mukaan monet pysyvät tekijät, mutta asema ei ollut varauksetta määriteltävissä kokemukseen perustuen. Suomen tuli aktiivisesti olla vaikuttamassa asemansa muutokseen, jotta siitä olisi tullut Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten etujen mukainen.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan viiteryhmiin liittyen Möttöle totesi, että Euroopan unionin olevan Suomen turvallisuuspolitiikan institutionaalinen kehys ja voimavara. Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka oli Suomelle keskeinen vaikutuskanava, ja samalla unioni tarjosi Suomelle ulko- ja turvallisuuspoliittisia välineitä muiden monenkeskisten keinojen sekä kahdenvälisten suhteiden ohella. Perinteisesti puolueettomat ja sittemmin liittoutumattomat maat muodostivat eräissä kysymyksissä Suomen viitekehysten. Yhtäläisyydet liittyivät Möttölen mukaan ehtoihin, joiden puitteissa maat olivat luopuneet laaja-alaisesta puolueettomuudesta ja liittyneet Euroopan unioniin sotilaallisesti liittoutumattomina uusina jäseninä. Mailla saattoi olla yhteisiä pyrkimyksiä unionin puolustusulottuvuuden kehittämisessä.<sup>145</sup>

Viiteryhmämaiden ja Suomen etujen sekä pyrkimysten mukaista oli Möttölen mukaan Venäjän sisäisen demokraattisen, taloudellisen ja sotilaallisen uudistuksen tukeminen ja vakaan yhteiskunnallisen kehityksen edistäminen. Yhteisiin tavoitteisiin kuului Venäjän sitominen ETYJin<sup>146</sup> käyttäytymissääntöjä noudattavana osapuolena yhteistyöhön muun Euroopan kanssa ja Venäjän kytkeminen yhtenäistyvään Eurooppaan yhteisten instituutioiden kautta. Möttöle katsoi, että Suomen lähtökohtana yhdessä muiden maiden kanssa oli Venäjän muutoksen tukeminen vakauspolitiikan osana. Samalla Suomen oli viiteryhmänsä

---

<sup>145</sup> Möttöle 1995, 10–11.

<sup>146</sup> ETYKistä (Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi) tuli ETYJ (Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö) vuonna 1994, kun ETYK-prosessi laajennettiin ETY-järjestöksi Budapestin huippukokouksessa.

kanssa arvioitava, miten Venäjän normeja rikkovaan käyttäytymiseen suhtauduttaisiin.<sup>147</sup>

Möttölän hahmottelemat turvallisuuspolitiikan toimintalohkot vastasivat hänen mukaansa nähtävissä olevan toimintaympäristön kokonaisvaltaisesta arvioinnista nousevia tarpeita. Toimintalohkot muodostivat kokonaisuuden, jossa vakauspolitiikan pyrkimystä rauhanomaisen muutoksen edistämiseen ja hallintaan tukivat häiriöitä hoitamaan ja ongelmiin puuttumaan tarkoitetut konfliktinhallinta ja turvallisuuden järkkymiseen varautuva puolustuspolitiikka. Möttölä jatkoi:

*Turvallisuuspolitiikan painopiste voi vaihdella toimintalohkojen kesken, kun turvallisuuspolitiikka on ensisijaisesti muuttumista ympäristön vaatimuksiin. Kylmän sodan jälkeen hallitsevaan asemaan tuli vakauspolitiikka, joka edisti ja tuki muutosta kohti uuden ja yhtenäisen Euroopan tavoitetta. Siirtymän ja murroksen – kuten poliittinen epävakaus ja sisäiset selkkaukset – ovat lisänneet konfliktinhallinnan kysyntää. Sotilaspoliittiseen kehitykseen liittyy epävarmuustekijöitä ja avoimia kysymyksiä, mutta ei sentapaista sotilaallista epävakautta – kuten hyökkäys- ja puolustuskyvyn epäsuhtaa valtioiden kesken tai aikeista ja resursseista ilmenevää laajentumispyrkimystä –, joka johtaisi varustelukierteeseen kylmän sodan tapaan.*

*Niin vakauspolitiikassa, konfliktinhallinnassa kuin pelotepuolustuksessakin on toimintalinjoina kaksi puolta. Ne tähtäävät toisaalta turvallisuusongelman ennaltatorjuntaan ja ennaltaehkäisemiseen ja toimintaympäristöön vaikuttamiseen niin, että ongelma ei johda toimijaa koskevaan ristiriitaan tai kriisiin. Toisaalta ne tähtäävät suojautumiseen siinä tapauksessa, että pyrkimys epäonnistuu ja turvallisuus vaarantuu poliittisista, taloudellisista tai sotilaallisista syistä.<sup>148</sup>*

Möttölän uudet ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitteet eivät alistuneet kylmän sodan ajalta tutulle doktriineille tai kattokäsitteille. Uusien käsitteiden kesken ei vallinnut selvää hierarkiaa, vaan ne täydensivät toisiaan ja saattoivat vaihdella

---

<sup>147</sup> Möttölä 1995, 12–17.

<sup>148</sup> Möttölä 1995, 17–18.

painoarvossa vaihtelevan toimintaympäristön mukaan. Käsitteet nousivat toimintaympäristön laajasta arvioinnista, jossa historialliset kokemukset ja opetukset saattoivat olla eräinä vaikuttavina tekijöinä. Historian arvovalta ei kuitenkaan ylittänyt tulevaisuuden nykyisyyttä kyseenalaistavaa luonnetta, minkä takia uusin käsittein ei voitu estää Suomen mahdollista joutumista ulko- ja turvallisuuspoliittiseen kriisiin. Uusin käsittein tuli pystyä toimimaan myös tilanteessa, jossa Suomi mahdollisesti olisi jonkinlaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen kriisin osapuoli.

Vakauspoltiikan toiminta-ajatus oli Möttöjän mukaan syntynyt kylmän sodan jälkeen vastauksena uusiin turvallisuushuoliin ja tarpeeseen hallita ja ohjata käynnissä olevaa muutosta, jonka keskeinen osa oli siirtymä demokratiaan ja markkinatalouteen. Vakauspoltiikka käytti hyväkseen uudenlaisia yhteistyökeinoja, jotka kahtiajaon ja vastakkainasettelun purkautuminen oli tehnyt mahdollisiksi. Vakauspoltiikan perimmäisenä tavoitteena oli Möttöjän mukaan demokratioiden muodostaman vakaan vyöhykkeen eli demokraattisen rauhan laajentaminen itään ja etelään. Venäjä oli vakauspoltiikan kohde, mutta suurvaltana se oli myös vakauspoltiikan vaikuttaja. Vakauspoltiikka loi edellytyksiä uudenlaisen kokonaisvaltaisen turvallisuusjärjestyksen rakentamiselle, jonka käytännön vaikutus tuntuisi ennen muuta kansainvälisen yhteisön kyvyssä hallita konflikteja.<sup>149</sup>

Konfliktinhallinta liittyi voimakeinojen estämiseen ja torjumiseen kansainvälisissä suhteissa. Tilanne, johon konfliktinhallintakeinoja kohdistettaisiin, olisi luonteeltaan akuutti. Möttölä eritteli konfliktinhallintaa seuraavasti:

*Konfliktinhallinnan keinoina ovat konfliktinesto (ennaltavaroitus, tiedonhankinta, ennaltaehkäisevä diplomatia, riitojen rauhanomainen ratkaisu), poliittinen ja sotilaallinen kriisinhallinta (selvitysryhmät, humanitaariset operaatiot, perinteinen ja laajennettu rauhanturvaaminen, taloudelliset pakotteet, rauhaanpakottaminen) ja yhteinen sotilaallinen voimankäyttö (sotilaalliset pakotteet, vastatoimintasota); kaikkien keinojen käyttämiseen liittyy oikeutuksen ehtona ja elimellisenä tavoitteena pyrkimys*

---

<sup>149</sup> Möttölä 1995, 20–23.

*ja siirtyminen ristiriidan pysyvään poliittiseen ratkaisuun (yhteiskuntien jälleenrakentaminen, rauhan luominen).*<sup>150</sup>

Möttölän mukaan konfliktinhallinta oli kansainvälisen turvallisuuspolitiikan nopeasti kasvava ala tai ulottuvuus, jolla vallitsi suuri kysyntä kylmää sotaa välittömästi seuranneen optimismin vaiheen jälkeisten kokemusten ja tulevaisuuden ennusteiden vuoksi. EU-integraatio ei ollut konfliktinhallinnassa yhtä keskeinen tekijä kuin vakauspolitiikassa. Konfliktinhallinta ja puolustus perustuivat samoihin tai samankaltaisiin sotilaallisiin resursseihin, mutta ne erosivat sitoumuksissa ja institutionaalisissa ratkaisuissa. Sotilaallinen kriisinhallinta oli luonteeltaan avointa kansainvälistä yhteistyötä, mutta yhteinen puolustus oli sisällöltään ja osanottajiltaan tarkkaan rajattua sitoutumista ja varautumista.<sup>151</sup>

Möttölä näki, että Suomen turvallisuuspoliittinen perusratkaisu muodostui poliittisista ja sotilaallisista sitoutumisista ja turvallisuusinstituutioihin kiinnittymistä koskevista valinnoista. Perusratkaisun puitteissa Suomen turvallisuuspolitiikalla oli oltava käytössä instituutioita, voimavaroja, keinoja ja välineitä vakauspolitiikan, konfliktinhallinnan ja pelotepuolustuksen aloilla. Näistä tekijöistä muodostui turvallisuuspolitiikan kokonaisuus, joka tähtäsi Suomen turvallisuuden takaamiseen muuttuvassa toimintaympäristössä.<sup>152</sup>

Vakauserpolitiikka vaikuttaa olleen peräisin EY- ja EU-käsitteistöstä, mikä näkyi vakauspolitiikan kytkemisessä nimenomaan EU-integraatioon. Vakauspolitiikan kautta pyrittiin viemään EU:n piirissä hyväksyttyä demokratiaan ja markkinatalouteen liittyviä arvoja ja rakenteita myös unionin ulkopuolelle. Demokratian ja markkinatalouden vahvistaminen nähtiin tärkeänä Suomen kannalta, koska se palveli Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia intressejä. Vakauspolitiikan kautta tuli vaikuttaa erityisesti Suomen lähialueisiin.

Konfliktinhallinnassa keskeisenä instituutiona pidettiin ETYJiä, mikä heijasti 1990-luvun alun kehitystä ja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyneitä institutionaalisia intressejä. ETYJin puitteissa tapahtunut konfliktinhallinta ja

---

<sup>150</sup> Möttölä 1995, 25.

<sup>151</sup> Möttölä 1995, 25–29.

<sup>152</sup> Möttölä 1995, 31.

sotilaallinen kriisinhallinta koettiin inklusiivisina ja erilaisia vastakkainasetteluita hälventävinä tekijöinä. Sen sijaan jonkinlaiseen yhteiseen puolustukseen sitoutuminen nähtiin vastakkainasettelua vahvistavana tekijänä. Liikkumavaran lisäämiseksi yhteiseen puolustukseen perustunutta institutionaalista vaihtoehtoa ei kuitenkaan tullut kategorisesti rajata Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten vaihtoehtojen ulkopuolelle.

1990-luvun alun muutos ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa oli luonteeltaan perustavanlaatuinen. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen tiedon tuottamisen ja arvioimisen lähtökohdat muuttuivat perusteellisesti kylmän sodan päättymisen aikaan sekä sen jälkeisinä vuosina. Uudenlaiset lähtökohdat vaikuttivat myös siihen, millaisina ulko- ja turvallisuuspolitiikan mahdollisuudet suomalaisessa virallisessa ulkopoliitikassa nähtiin. Suomen ja Venäjän väliset suhteet asetettiin uuteen EU-kontekstiin, mutta Suomella katsottiin silti olevan EU:n muihin jäsenvaltioihin verrattuna erityisintressejä Venäjään nähden. Ulko- ja turvallisuuspoliittista ajattelua rakennettiin uusille paljolti eurooppalaisesta keskustelusta omaksutuille käsitteille, jotka eivät kuitenkaan muodostaneet aikaisemman kaltaista doktriinia. Uusien periaatteiden katsottiin palvelevan paremmin joustavuutta, jota muuttuva ympäristö Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalta edellytti.

## 6. Johtopäätökset

Kylmän sodan lopun aikaisista ulkoministeriön asiakirjoista on havaittavissa, että suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeiset käsitteet muuttuivat merkittäväällä tavalla tutkielmani tarkastelujakson aikana. Ulkoministeriön virkamiehet pyrkivät innovatiivisina ideologeina käsitteellistämään Suomen virallista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa niin, että se olisi mahdollisimman hyvin palvellut ulkoministeriössä koettuja Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisia etuja sekä laajentanut Suomen toimintamahdollisuuksia. Käsittein rekisteröitiin Euroopassa tapahtuneita moninaisia muutoksia, mutta niiden avulla pyrittiin myös hallitsemaan syvällistä ja arvaamatonta muutosta Euroopassa sekä laajemmin koko kansainvälisessä järjestelmässä.

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa hallitsi kylmän sodan aikana kokemukselle perustunut doktriininomainen tieto. Historiasta peräisin olleet tosiasiat asettivat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan rajat, ja tosiasioista kumpusivat myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan mahdollisuudet. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen käsitteistö asettui selvään hierarkiaan, jossa toimintaa määritteli Paasikiven tai Paasikiven–Kekkosen linjana tunnettu käsite. Tämän käsitteen alle asettuivat puolueettomuuden ja puolueettomuuspolitiikan käsitteet. Ulkoministeriön virkamiehet kehittivät innovatiivisina ideologeina linjakäsitteen puitteissa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sisältöä, joka tähtäsi erityisesti Suomen toimijuuden laajentamiseen. Ulkoministeriön virkamiehiä vastaan asettuivat käsittemäärittelyissä Neuvostoliiton ja lännen lisäksi myös kotimaiset ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan kyseenalaistajat.

1980-luvulla ulko- ja turvallisuuspoliittinen keskustelu vilkastui suomalaisessa yhteiskunnassa. Tämä johtui sekä presidentti Kekkosen presidenttikauden päättymisestä että vuosikymmenen puolestavälistä lähtien Neuvostoliitossa käynnistyneistä sisä- ja ulkopoliittisista uudistuksista. Virallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vakiintuneista käsitteistä ei kuitenkaan luovuttu ennen 1980-luvun loppua. Paasikiven–Kekkosen linja säilytti J. L. Austinin käsittein performatiivisen luonteensa miltei läpi 1980-luvun. Käsitteellä viestitettiin Neuvostoliittoon, että Suomi otti itäisen suurvaltanaapurin näkökulman huomioon omassa ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan.



Syvällisen käsitteellisen muutoksen suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa voidaan katsoa alkaneen Mihail Gorbatshovin puolueettomuustunnustuksesta, jonka hän antoi vieraillessaan Suomessa lokakuussa 1989. Jo ennen vierailua ulkoministeriössä katsottiin, että Paasikiven–Kekkosen linja ei suinkaan edustanut Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ajatonta viisautta, vaan se enemmänkin kahlitsi Suomen toimijuutta sitoen ulko- ja turvallisuuspolitiikan Neuvostoliiton kanssa sovittaviin määrittelyihin. Vanhoista määrittelyistä luopuminen yhdessä Gorbatshovin tunnustuksen kanssa merkitsi sitä, että yksi puolueettomuuden keskeisistä käyttöyhteyksistä poistui. Suomen ei enää tarvinnut rakentaa itsenäistä ulko- ja turvallisuuspoliittista toimijuutta puolueettomuuden kautta. Samalla Suomessa päästin omaehtoisemmin määrittelemään puolueettomuuden käsitettä.

Puolueettomuuden käsitteen muutoksessa on aineiston perusteella havaittavissa eri vaiheita. Niin kauan kuin YYA-sopimus oli voimassa, ulkoministeriön innovatiivisten ideologioiden tuli pitää huolta siitä, että sopimuksen ja puolueettomuuden välillä ei nähtäisi ristiriitaa. Gorbatshovin tunnustuksesta huolimatta Neuvostoliiton suopeuden jatkuvuuteen suhtauduttiin aivan 1990-luvun alussa epäilevästi. Ulkoministeriössä nähtiin, että vallitsevassa tilanteessa oli hyvä korostaa Suomen lähtökohtien pysyvyyttä. Samalla ulkoministeriössä tiedostettiin, että 1989 itäisen Keski-Euroopan mullistuksien jälkeisessä Euroopassa ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei olisi entisellään. Erityisesti idän ja lännen vastakkainasettelun katsottiin murtuvan. Kaikesta huolimatta tulevaisuushorisontti rakentui ulkoministeriössä vielä pitkälti kylmästä sodasta periytyvien uskomusjärjestelmien varaan. Ajateltiin, että puolueettomuus palvelisi Suomen toimijuutta, kun se erityisesti ETYKin kautta vaikuttaisi Euroopassa käynnissä olleeseen murrokseen.

Vuodesta 1991 lähtien ulkoministeriössä keskityttiin yhä enemmän puolueettomuuden ja mahdollisen EY-jäsenyyden väliseen suhteeseen. Ulkoministeriössä raportoitii tarkkaan siitä, olisiko Suomen mahdollista yhdistää EY-jäsenyyden ja puolueettomuus. Erityisen paljon asiassa vaikutti suhde Neuvostoliittoon. Puolueettomuus liitettiin merkitykseltään nyt koskemaan vain Suomen suhdetta suurvaltanaapurii. Tämä tarkoitti puolueettomuuden merkityssisällön merkittävää typistämistä, sillä kylmän sodan aikana

puolueettomuus oli ohjannut lähtökohtaisesti Suomen suhteita kaikkiin maailman valtioihin. Erityissuhteesta Neuvostoliittoon haluttiin pitää kiinni, ja toisaalta YYA-sopimuksen ollessa voimassa ei vaihtoehtoja erityissuhteelle ollutkaan näköpiirissä. Samaan aikaan ulkoministeriössä rekisteröitiin, että puolueettomuuden merkitys oli muuttumassa Euroopassa nopeasti. Erityisesti Ruotsin puolueettomuuden kehitys vaikuttaa herättäneen huomiota ulkoministeriössä. Ruotsin katsottiin suosivan politiikassaan EY-jäsenyyttä niin paljon, että aikaisemmin myös Ruotsissa vahvan normatiivisen merkityksen omanneesta puolueettomuudesta oltiin luopumassa Suomen näkökulmasta katsottuna helposti.

Suomessa vahvistui vuoden 1991 aikana käsitys siitä, että YYA-sopimus ei ollut yhdistettävissä EY-jäsenyyden kanssa. Neuvostoliiton heikentyminen ja lopullinen hajoaminen vuosien 1991 ja 1992 vaihteessa tarjosi Suomelle mahdollisuuden uusia sopimuksensa itäisen naapurin kanssa. Venäjän kanssa solmitut uudet sopimukset eivät määritelleet Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa YYA-sopimuksen tavoin. YYA-sopimuksen raukeamisen jälkeen Suomessa omaksuttiin joksikin aikaa käsite puolueettomuuden ydin, joka viittasi puolueettomuuteen sodassa eli sotilaalliseen liittoutumattomuuteen. Puolueettomuuden ydin -käsite yhdessä puolueettomuuden kanssa vaikuttaa olleen ulkoministeriössä varsin vähän käytetty käsite YYA-sopimuksen raukeamisen jälkeen, vaikka käsite esiintyi Suomen poliittisessa elämässä pidempäänkin. Vaikuttaa siltä, että ruotsalaisten tavoin ulkoministeriön innovatiiviset ideologit käyttivät EY-jäsenyyshakemuksen yhteydessä puolueettomuutta oikeuttaakseen toimintaansa sekä EY:n että kotimaisen yleisön suuntaan.

Ulkoministeriössä puolueettomuuden tilalle sovitettiin jossain määrin sitoutumisen ja arvosidonnaisuuden käsitteitä. Sitoutumisella ja arvosidonnaisuudella viitattiin uuden Euroopan arvosidonnaisuuteen, johon Euroopan maiden toivottiin erityisesti EYKin puitteissa liittyvän. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta katsottiin olevan edullista, että Euroopassa ja erityisesti Suomen lähialueilla valtiot sitoutuisivat läntiseen demokratiaan ja vapaaseen markkinatalouteen liitettyihin arvoihin. Arvosidonnaisuuden ja puolueettomuuden yhteinen käsiteydin liittyi erityisesti käyttöalaa, sillä

molempia voitiin käyttää laajasti kuvaamaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Molemmilla käsitteillä oli myös vahva normatiivinen lataus, mutta latauksen voidaan katsoa olleen jokseenkin erilainen. Arvot olivat yhteisesti sovittuja periaatteita, jotka eivät muodostaneet puolueettomuuden tavoin tilanteessa kuin tilanteessa Suomen konfliktien ulkopuolella pitävää moraalioppia. Arvoihin sitoutuneen Suomen tuli olla valmis jopa tuomitsemaan muiden valtioiden toimet ja asettua näin osapuoleksi ristiriidoissa.

Suomen liittyttyä EU:hun ulkoministeriössä vahdittiin, että Suomi liitettiin käsitteellisesti osaksi Euroopan unionia. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa käsitteistössä luovuttiin Suomen ja Venäjän välisen erityissuhteen vaalimisesta. Ulkoministeriössä nähtiin, että Suomen ja Venäjän väliset suhteet tuli asettaa osaksi EU-kontekstia. EU:n osalta kylläkin odotettiin liikenevän ymmärrystä sille, että Suomella oli legitiimejä intressejä Venäjään liittyen. Suomen ja Venäjän välisten suhteiden nähtiin kuitenkin vaihtelevan kansainvälisten suhteiden mukaan, eikä niiden alistamista tietylle doktriininomaiselle käsitteistölle pidetty ulkoministeriössä tulevaisuuden kannalta järkevänä.

Erityisesti Euroopassa tapahtuneiden institutionaalisten muutosten pohjalta ulkoministeriössä muotoiltiin ulko- ja turvallisuuspoliittista käsitteistöä, joka vastasi kehitystä Euroopassa. Vakauspolitiikka omaksuttiin EU:n piiristä. Sillä viitattiin toimintaan, jonka tarkoituksena oli hallita Euroopassa käynnissä ollutta muutosta ja tukea Euroopan maita Suomen kannalta edullisessa kehityksessä. Konfliktinhallinta taas liittyi erityisesti ETYJin toimintaan ja järjestön keinoihin ennaltaehkäistä ja ratkaista tulevaisuudessa syntyviä ristiriitoja ja kriisejä. Uudessa tilanteessa katsottiin, että Suomen turvallisuuspolitiikkaa määrittivät perusratkaisut, jotka liittyivät poliittiseen ja sotilaalliseen sitoutumiseen ja eri instituutioihin kiinnittymiseen. Perusratkaisut olivat kuitenkin luonteeltaan aikaisemman oppijärjestelmän sijasta enemmänkin valintoja, joiden tuli jättää mahdollisimman paljon ulko- ja turvallisuuspoliittista liikkumatilaa Suomelle sekä varmistaa Suomen turvallisuus tulevaisuuden muuttuvia tilanteita silmällä pitäen.

ETYKin ja myöhemmin ETYJin rooli Suomen virallisessa ulkopolitiikassa säilyi, vaikka erityisesti Jugoslavian konfliktin onkin myöhemmin katsottu vähentäneen järjestöä kohtaan koettua innokkuutta. Suomessa usko ETYJiin vaikuttaa pitäneen

läpi 1990-alun siitä huolimatta, että tavoitteista ja toiveista jouduttiin myös luopumaan. ETYKistä ja myöhemmin ETYJistä ei muotoutunut keskeistä puolueettomien maiden vaikutuskanavaa, kun puolueettomuus menetti merkitystään koko Euroopassa. Silti osoituksena ETYJin painoarvosta voidaan pitää vuosikymmenen puolenvälin konfliktinhallinnan käsitettä.

Konfliktinhallinnassa ETYJin uskottiin olevan esimerkiksi Euroopan unionia tehokkaampi ja tasapuolisempi toimija. EY ja EU eivät kantaneet samanlaista tasapuolisuuden leimaa, vaan EU:n arvosidonnaisuuteen liittymisen katsottiin joissain arvioissa merkitsevän jopa liittoutumista.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen muutoksen analysoimista käsitehistoriallisesta näkökulmasta voidaan pitää tutkimuksen kannalta mielekkäänä, mikä on tullut esille jo tutkielmaani edeltävässä tutkimuskirjallisuudessa. Omassa tutkielmassani olen pyrkinyt yhdistämään käsitehistoriallisia traditioita erityisesti retorisen näkökulman ja temporaalisen näkökulman osalta. Mielestäni näkökulmien yhdistäminen on perusteltua ja tutkimuksellisesti mielekäästä, mutta jättää joitakin tietoteoreettisia kysymyksiä avoimeksi. Retorinen analyysi ja temporaalinen analyysi pohjaavat varsin erilaisiin filosofisiin perinteisiin, jotka saattavat jossain määrin olla jopa toisensa poissulkevia. Mahdollinen ristiriitaisuus saakin epäilemään, onko näkökulmien yhdistäminen sittenkin vain näennäisen ongelmatonta. Käsitehistorian keskeiseksi haasteeksi jääkin mielestäni edelleen tutkimuskohteiden määrittelyn vaikeus, jonka selventämiseksi käsitehistoriallinen tieteellinen työ varmastikin edelleen jatkuu.

Teija Tiilikaisen mukaan puolueettomuuden merkityksen kaventaminen sotilaalliseksi liittoutumattomuudeksi antoi Suomelle enemmän poliittista liikkumatilaa erityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mutta myös integraatiopolitiikan suhteen<sup>153</sup>. Tutkielmani valossa Tiilikaisen lausuma vaikuttaa siinä mielessä oikealta, että liikkumatilan kasvattaminen oli yksi keskeisistä käsitteellisen muutoksen kannustimista. Käsitteiden suhteen Tiilikaisen muotoilu on kuitenkin hieman liian suoraviivainen. Suomen kylmän sodan aikainen puolueettomuus ei YYA-sopimuksen takia voinut merkitä

---

<sup>153</sup> Tiilikainen, Teija: *Suomen ulkopoliittikka ja EU-politiikka 1995–2005*. Teoksessa Kallenautio, Jorma et al.: *Suomen eduskunta 100 vuotta – Kansainvälinen eduskunta*. Edita, Helsinki 2007, 159.

liittoutumattomuutta, eikä täten kylmän sodan puolueettomuutta voitu 1990-luvulla varsinaisesti kaventaa sotilaalliseksi liittoutumattomuudeksi. Sotilaallisesta liittoutumattomuudesta puhuminen puolueettomuuden ytimenä vaikuttaa olleen ensisijaisesti oman toiminnan oikeuttamiseksi käytetty retorinen keino, joka oli ainakin osaksi omaksuttu yleiseurooppalaisesta puolueettomuuskeskustelusta. Puolueettomuuden käsitettä kyllä kavennettiin tuntuvasti 1990-luvun alkuvuosina, mutta kaventaminen ei jättänyt jälkeensä liittoutumattomuutta.

Käsitteellisesti Jaakko Blomberg onkin Tiilikaista tarkempi jakaessaan suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan 1990-luvun alun käsitteellisen muutoksen kolmeen eri vaiheeseen, joista ensimmäisessä Suomi sanoi harjoittavansa puolueettomuuspolitiikkaa, mutta ei ollut sotilaallisesti liittoutumaton. Blombergin mukaan parin vuoden siirtymävaiheen aikana linjana oli puolueettomuuden ja sotilaallisen liittoutumattomuuden yhdistelmä, ja lopulta Suomi liittyi Euroopan unioniin sotilaallisesti liittoutumattomana mutta ei puolueettomana maana.<sup>154</sup>

Blombergin lausuma ei kuitenkaan täysin tavoita niitä ajatuksellisia ja käsitteellisiä muutoksia, joita 1990-luvun alussa suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa tapahtui. On pidettävä mielessä, että termien kehittyessä Blombergin tiivistyksen mukaisesti itse käsitteet saivat nopeassa tahdissa muuttuvia sisältöjä. Näin ollen puolueettomuuden käsite, johon liittoutumattomuuden yhteydessä 1990-luvun alussa viitattiin, ei suinkaan ollut enää sama kuin kylmän sodan vuosina. Puolueettomuus ja liittoutumattomuus viittasivat YYA-sopimuksen raukeamisen aikoihin samaan käsitteeseen jopa siten, että joissain arvioissa myös puolueettomuuden katsottiin sallivan mistä tahansa ilmansuunnasta tarjotun avun vastaanottamisen konfliktitilanteessa. Tällainen puolueettomuus oli varsin kaukana kylmän sodan vastaavasta.

Tiilikaisen ja Blombergin muotoilujen täsmentäminen on nähdäkseni tärkeää, kun pyrimme hahmottamaan 1990-luvun alussa tapahtunutta muutosta ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa. Kun tarkastelemme käsitteistössä tapahtunutta muutosta, huomaamme valmiiksi annettujen käsitelmäritelmien

---

<sup>154</sup> Blomberg 2011, 535.

olevan täysin riittämättömiä muutoksen analysoimiseksi. Muutos ajattelussa oli syvempi kuin pelkkä linjojen tai doktriinien uudelleenmäärittely.

Tutkielmassani olen osoittanut, että käsitteellisen muutoksen taustalla vaikutti suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa tapahtunut syvällisempi siirtymä, jossa odotukseen perustunut ulko- ja turvallisuuspoliittinen tieto korvasi aiemman kokemuseräisen tiedon. Esimerkiksi vakauspolitiikkaan kuuluneessa lähialueiden vakauttamisessa tarkkarajaiset kokemuseräiset linjat koettiin riittämättöminä, sillä kehitys Suomen lähialueilla oli luonteeltaan epävakaata ja nopeaa. Odotus tuntemattomasta tulevaisuudesta ja tietous käynnissä olleesta muutoksesta johtivat ajatteluun, jossa tulevaisuus saattoi hyvinkin kiistää nykyisyydessä vallinneet ulko- ja turvallisuuspoliittiset käsitykset. Historiallisten tosiasioiden tunnustamisen sijasta tulikin kiinnittää huomiota alati muuttuvaan toimintaympäristöön ja pyrkiä ennustamaan tulevaisuuden mukanaan tuomia kriisejä ja mahdollisuuksia. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen tieto koostui useammasta eri tekijästä, joiden keskinäisessä hierarkiassa historian opetuksiin perustuneella ajattelulla ei enää ollut auktoriteettiasemaa.

1990-luvun alkuvuosina ulko- ja turvallisuuspolitiikassa odotettiin kokemukseen perustuen uuden ulko- ja turvallisuuspoliittisen doktriinin muodostumista. Uusia käsitteitä ja termejä kehiteltiin ja niitä myös omaksuttiin, mutta kylmän sodan aikaisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen doktriinin kaltaista käsitejärjestelmää ei lopulta syntynyt. Tämä saa kysymään, liittyikö muutos suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ajattelussa laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen, jota yhteiskuntatieteissä kuvaillaan usein esimerkiksi siirtymisenä postmoderniin tai refleksiiviseen moderniin? Asettiko laajemmin yhteiskunnassa tapahtunut metahistoriallisten tarinoiden pirstaloituminen uusia haasteita myös viralliselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle ja koko kansainväliselle järjestelmälle? Nämä kysymykset vaatisivat omaa tutkielmaani laajempaa tutkimusta, jossa kuitenkin uskoisin käsitehistoriallisten lähtökohtien olevan hyödyllisiä.

Suomalaista ulko- ja turvallisuuspoliittista ajattelua ei kannata pelkistää historialliset kontekstit ylittäviin ideoihin. Suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan historian puristaminen ajattomiin ideoihin ei tee oikeutta esimerkiksi 1990-luvulla tapahtuneelle muutokselle, joka koski ulko- ja

turvallisuuspoliittisen ajattelun taustalla vaikuttaneita perustavia oletuksia. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun alati muuttuvaan ja kontekstisidonnaiseen luonteeseen on tärkeätä kiinnittää huomiota myös nykyisessä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa. On hyvä muistaa, että murroksen maailmassa jopa suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa mahdollisuus saattoi nousta korkeammaksi kuin todellisuus.

## **Lähteet**

### Julkaisematon alkuperäisaineisto

Ulkoministeriön arkisto

Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1989

Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1990

Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1991

Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1992

Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1994

Ulkoministeriön poliittisen osaston asiakirjat 1995

Signum 18.40 Suomen ulkopoliitiikka 1989–1995

Signum 18.40 Suomen ulkopoliitiikka; EU-jäsenyys ja Suomen turvallisuuspolitiikka 1993

### Julkaistu alkuperäisaineisto

Riksdagen, Protokoll 1990/91:132, 14 juni 1991.

[http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-199091132-fredagen\\_GE09132](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-199091132-fredagen_GE09132).

### Puhelähteet

Tasavallan presidentin puhe eduskunnassa 27.1.1982. Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1982.

Ulkoasiainministeri Paavo Väyrysen puhe Paasikivi-seurassa 27.11.1992. EILEN – Suomen ulkopoliitiikan asiakirja-arkisto ja kronologia, <https://www.eilen.fi/fi/3053/?language=fi>.



### Sopimukset

SOPIMUS ystävydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä.

<https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1948/19480017>.

### Aikalaiskirjallisuus

Apunen, Osmo: *Aika muuttuu, entä ajattelu?* Kosmopolis Vol. 24:1/1994

Apunen, Osmo: *Paasikiven–Kekkosen linja*. Tammi, Helsinki 1977.

Apunen, Osmo: *Tilinteko Kekkosen aikaan*. Kirjayhtymä, Helsinki 1984.

Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (toim.): *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan – Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Tammer-Paino, Tampere 1993.

Käkönen, Jyrki: *Suomen ulkopoliitiikan suuret traditiot ja tulevaisuuden valinnat*. Teoksessa Huru, Jouko (toim.): *Uuden ulkopoliitiikan haasteet – Kekkosen ajasta Koiviston kautta 2000-luvulle*. Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitos, Tampere 1993.

Möttölä, Kari: *Puolueettomuudesta sitoutumiseen – Turvallisuuspoliittisen perusratkaisun muutos kylmästä sodasta Euroopan murrokseen*. Teoksessa Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (toim.): *Johdatus Suomen ulkopoliittikkaan – Kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*. Tammer-Paino, Tampere 1993.

Möttölä, Kari: *Puolueettomuus ja Euroopan turvallisuus*. Teoksessa Väyrynen, Raimo (toim.): *Suomen puolueettomuuden tulevaisuus*. WSOY, Helsinki 1990.

Möttölä, Kari: *Uusnormativismi – järkiperäistä vai katteetonta optimismia?* Kosmopolis Vol. 24:2/1994.

Möttölä, Kari: *Vakauspolitiikka, konfliktinhallinta ja pelotepuolustus – Turvallisuuspolitiikan toimintalohkot*. UM Taustat 1:1995, Ulkoministeriö, Helsinki 1995.

Paasikivi, J. K.: *Toimintani Moskovassa ja Suomessa 1939–1941 I–II*. WSOY, Helsinki 1958.

### Kirjallisuus

Alapuro, Risto: *Vallankumous*. Teoksessa Hyvärinen, Matti et al. (toim.): *Käsitteet liikkeessä – Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere 2003.

Apunen, Osmo: *Linjamiehet – Paasikivi-seuran historia*. Tammi, Helsinki 2005.

Austin, John Langshaw: *How to Do Things with Words – The William James Lectures delivered at Harvard University in 1955*. Harvard University Press, Cambridge 1967.

Bevir, Mark: *The Logic of the History of Ideas*. Cambridge University Press, Cambridge 1999.

Blomberg, Jaakko: *Puolueettomuus vastaan luottamus – Everstijuntan ja uuden ulkopolitiikan ristiriita 1970-luvun alussa*. Kanava 4-5/2008.

Blomberg, Jaakko: *Vakauden kaipuu – Kylmän sodan loppu ja Suomi*. WSOY Helsinki, 2011.

Dunay, Pál & Zellener, Wolfgang: *The Pact on Stability in Europe - A Diplomatic Episode or a Lasting Success?* Teoksessa OSCE-Yearbook 1995/1996, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.

Forsberg, Tuomas & Vogt, Henri: *Suomen ulkopolitiikan eurooppalaistuminen*. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.) *Suomen poliittinen järjestelmä – Verkkokirja*. Helsingin yliopisto 2008, <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/ulkopolitiikka/>.

Furet, François: *Penser la Révolution française*. Éditions Gallimard 1978.

Gerooge, Alexander L.: *Bridging the Gap – Theory and Practice in Foreign Policy*. United States Institute of Peace, Washington, D. C. 1993.

Harle, Vilho & Moisio, Sami: *Missä on Suomi? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka*. Vastapaino, Tampere 2000.

Haukkala Hiski: *Suomen muuttuvat koordinaatit*. Gummerus, Helsinki 2012.

Hyrkkänen Markku: *Aatehistorian mieli*. Vastapaino, Tampere 2002.

Hyvärinen, Matti et al. (toim.): *Käsitteet liikkeessä – Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere 2003.

Hämäläinen, Unto: *Suometumisesta lännettymiseen*. Teoksessa Bäckman, Johan (toim.): *Entäs kun tulee se yhdestoista?* WSOY, Helsinki 2001.

Kettunen, Pauli: *Politiikan menneisyys ja poliittinen historia*. Teoksessa Ahtiainen, Pekka (toim.): *Historia nyt: näkemyksiä suomalaisesta historian tutkimuksesta*. WSOY, Helsinki 1990.

Koivisto, Mauno: *Historian tekijät – Kaksi kautta II*. Kirjayhtymä, Helsinki 1995.

Koselleck Reinhart, *Futures Past – On the Semantics of Historical Time*. Columbia University Press, New York, 2004.

Koselleck, Reinhart: *Introduction and Prefaces to the Geschichtliche Grundbegriffe*. Contributions to the History of Concepts Volume 6, Issue 1, Summer 2011: 1–37.

Kurunmäki, Jussi: *Käsitehistoria. Näkökulma historian poliittisuuteen ja poliittisen kielen historiallisuuteen*. *Politiikka* 2:43/2001.

Kuukkanen, Jouni-Matti: *Mitä historiaa käsitehistoria on? Ennen ja nyt – historian tietosanomien* 1/2006,  
[http://www.ennenjanyt.net/2006\\_1/referee/kuukkanen.html](http://www.ennenjanyt.net/2006_1/referee/kuukkanen.html).

Majander, Mikko: *The Finnish-Soviet Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance in Finland under President Koivisto – Two Rounds of Discussion*. Yearbook of Finnish Foreign Policy 1991. The Finnish Institute of International Affairs 1991.

Moisio, Sami: *Traditionalisteja, varovaisuuslinjalaisia ja lännettäjiä*. Teoksessa Rusi, Alpo (toim.): *Ei enää erityistapaus – Suomen kansainvälinen asema kylmän sodan jälkeen*. WSOY, Helsinki 2003.

Palonen, Kari: *An Application of Conceptual History to Itself. From method to Theory in Koselleck's Begriffsgeschichte*. Teoksessa Palonen, Kari: *Politics and Conceptual Histories - Rhetorical and Temporal Perspectives*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014a.

Palonen, Kari: *The Art of Possible on the Periphery – J. K. Paasikivi and Urho Kekkonen in the Realpolitik Tradition*. Teoksessa Kanerva, Jukka & Palonen Kari (ed.): *Transformation of Ideas on a Periphery – Political Studies in Finnish History*. Finnish Political Science Association, Helsinki 1987.

Palonen, Kari: *Quentin Skinner – History, Politics, Rhetoric*. Polity Press, Cambridge 2003.

Palonen, Kari: *Rhetorical and Temporal Perspectives on Conceptual Change: Theses on Quentin Skinner and Reinhart Koselleck*. Teoksessa Palonen, Kari: *Politics and Conceptual Histories - Rhetorical and Temporal Perspectives*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014b.

Skinner, Quentin: *Language and political change*. Teoksessa Ball, Terence et al. (ed.): *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge University Press, Cambridge 1995.

Skinner, Quentin: *Some problems in the analysis of political thought and action*. Teoksessa: Tully, James (edit.): *Meaning & Context – Quentin Skinner and his Critics*. Princeton University Press, Princeton 1988.

Skinner Quentin, *Visions of Politics I Regarding Method*. Cambridge University Press, Cambridge 2003.

Soikkanen, Timo: *Presidentin ministeriö 1956–1969 – Ulkoasiainhallinto ja ulkopolitiikan hoito Kekkosen kaudella*. Ulkoasiainministeriö 2003.

Suomi, Juhani: *Suomi, Neuvostoliitto ja YYA-sopimus*. Tammi, Helsinki 2016.

Tiilikainen, Teija: *Europe and Finland – Defining the Political Identity of Finland in Western Europe*. Routledge, London 2018 (1998), <https://doi-org.libproxy.helsinki.fi/10.4324/9780429457661>.

Tiilikainen, Teija: *Suomen ulkopoliittika ja EU-politiikka 1995–2005*. Teoksessa Kallénautio, Jorma et al.: *Suomen eduskunta 100 vuotta – Kansainvälinen eduskunta*. Edita, Helsinki 2007.

Uutela, Marjo: *Operaatio Pax – Pariisin rauhansopimuksen tulkinnat ja Saksan kysymys Suomen ulkopoliitikassa 1987–1990*. Väitöskirja, Helsingin yliopisto 2018.